Alianza Universidad

Giovanni Sartori

Teoría de la democracia
1. El debate contemporáneo

Versión española de
Santiago Sánchez González

Alianza
Editorial

Título original:
The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate

Primera edición en "Alianza Universidad": 1988
Primera reimpresión en "Alianza Universidad": 1995

Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15, 28027 Madrid; teléf. 393 88 88
ISBN: 84-206-2961-8 (O. C.)
ISBN: 84-206-2566-3 (Tomo I)
Depósito legal: M. 24.679-1995
Compuesto en Fernández Ciudad, S. L.
Impreso en Lavel. Los Llanos, C/ Gran Canaria, 12. Humanes (Madrid)
Printed in Spain

INDICE

TOMO I

TOMO II

SEGUNDA PARTE
LOS PROBLEMAS CLASICOS

INTRODUCCION

Nuestras ideas son nuestros anteojos.

Alain

Hace unos veinte años publiqué un libro sobre la democracia que, en su versión americana, se titulaba *Democratic Theory.* El libro tuvo aceptación y aún se publica en varios países. ¿Por qué, entonces, escribir otro sobre el mismo tema? ¿Ha cambiado tanto la teorización en torno a la democracia? Más concretamente, ¿han surgido entretanto «nuevas» teorías de la democracia? Así lo han creído un buen número de estudiosos durante los años 1960 y 1970 y, aunque dicho criterio no resistiría un examen profundo en la mayoría de los casos, no por ello deja de merecer una reconsideración. A fin de determinar en qué medida la teoría actual de la democracia está relacionada con la de los años 1950, este ensayo incorpora gran parte de la obra que realicé anteriormente. Ello no obstante, incluso la parte que ya fue objeto de tratamiento aparece casi enteramente reformulada. La razón de ello estriba, supongo, en que uno cambia en respuesta a los cambios, como los que mencionaré a renglón seguido.

Para empezar, se ha producido una profunda transformación en el vocabulario político. Diferentes autores han llegado, hasta un grado sin precedentes, a construir sus respectivos conceptos a voluntad. Este proceso se ha visto legitimado por esa intrépida nueva forma de pensar según la cual las palabras poseen significados arbitrarios. Nueva forma de pensar que, obviamente, no produjo impacto alguno en las ciencias duras, pero sí, en última instancia y devastadoramente, en las áreas blandas del conocimiento y, en particular, en el léxico de la teoría política. En este ámbito es factible construir teorías

nuevas manipulando las palabras. Y es el caso que vocablos como libertad, autoridad, represión, violencia, coerción, tolerancia y muchos otros términos claves ya no se aplican —para un público considerable— a los problemas a los que los aplicaba la teoría política. ¿Somos aún capaces de comunicarnos de manera inteligible? ¿Podemos todavía transmitir y acumular conocimiento? Por lo que a mí respecta así lo espero, pero sólo si se hace algo en ese sentido.

Otro cambio, relacionado con el anterior, tiene que ver con el influjo del marxismo. Hasta 1950 aproximadamente, el grueso de los estudios versaba sobre la «democracia», no sobre la «democracia capitalista». Hoy en día, marxistas y no marxistas utilizan esta última expresión como algo comúnmente admitido. El cambio es, sin embargo, de una importancia trascendental. La democracia capitalista es un sistema político-económico y, para los marxistas, a decir verdad, es un sistema económico proyectado en una superestructura política. Si la democracia *tout court* —en cuanto sistema político— es todavía concebida de forma imparcial y correcta desde la óptica de la democracia capitalista —lo que dudo—, su aceptación implica connotaciones de extraordinaria importancia. Lo mismo ocurre con otro cambio inducido por el marxismo, cual es la aceptación general y ordinaria de la «ideología democrática» como expresión descriptiva no sólo de las creencias valorativas de la democracia, sino también de su teoría. Ciertamente, los no marxistas emplean el término «ideología» en un sentido neutral, inocente. Y aun así, admitir que «todo es ideología» no es, en modo alguno, una concesión inocua sin consecuencias relevantes.

El tercer cambio se sitúa en un plano distinto. Cuando el «evangelio de la negación» barrió los centros de enseñanza a mediados de los 1960, la revolución conductista había ganado su propia revolución y la teoría de la democracia se estaba convirtiendo en gran medida en empírica. Eso es y era un complemento necesario. Pero el momento no era el adecuado, puesto que la teoría empírica de la democracia no se encontraba en condiciones de competir con la teorización filosófica altisonante de la Escuela de Francfort y de su extensa prole. Con ello se trata simplemente de señalar que la teoría empírica no es, y no se supone que sea, la teoría argumentativa. Sucedió, por tanto, que cuanto más se discutía acerca de la democracia —cuanto más era debatida, examinada, discutida— menos tenía que decir la teoría empírica de la democracia. La década no fue dominada por la revolución conductista, sino por la revolución del *campus*. De esta manera lo que en gran medida nos ha quedado ha sido una teoría de la democracia —la argumentativa— construida con mucha pasión y poca sapiencia.

En el momento en que trabajosamente nos aproximamos al final de los ochenta la cuestión es: ¿existe aún una teoría central de la democracia? Creo que no. Su descomposición es el resultado, de algún modo paradójicamente, del impacto conjunto de una década de rechazo seguida de una década de tecnificación. A la literatura iracunda, comprometida y simplista de la mitad de los sesenta ha sucedido una literatura sofisticada, plena de osadía, de la que buena parte ignora pura y simplemente a los negadores de los sesenta y, ello no obstante, ignora igualmente a cualquiera de los predecesores de aquéllos. Simplemente comienza de nuevo, haciendo tabla rasa. El dilema del prisionero, la paradoja del voto, la justicia *maximin*, la lógica de la acción colectiva, la teoría de los bienes públicos..., todo esto (y más) es muestra de una nueva y emocionante creatividad. Y otro tanto cabe decir del renacimiento de la filosofía política. La posición original de Rawls bajo un velo de ignorancia, el estado natural de Nozick, la presunción de neutralidad de Ackerman, estos y otros «experimentos del pensamiento» constituyen sin duda avances innovadores; pero la cuestión sigue siendo que estos nuevos estudios no arrojan el resultado de una teoría de la democracia plenamente desarrollada. Si el despojo de sus aspectos sentimentales y tradicionales dejó a la teoría de la democracia en un estado de confusión, su enriquecimiento reciente es sobre todo parcial, lo que nos deja ante magníficas parcelas en un aislamiento espléndido. Pero, si la teoría de la democracia ya no cuenta con una corriente central, creo que resulta imperativo proceder a su reconstrucción.

Esa labor requiere una reunión de los datos esenciales, y de paso una depuración de los mismos. De ahí que este ensayo, a pesar de su extensión, trate solamente de las puras esencias y de su «limpieza», y que pueda ser sumariamente descrito como una obra sobre las bases de la tendencia dominante. Y aunque la tarea impuesta puede parecer de escaso interés, es imprescindible llevarla a cabo, ya que debemos poseer (y estar en condiciones de suministrar) las razones de nuestras instituciones, y además porque las democracias carecen de viabilidad si sus ciudadanos no las comprenden. Y, a mi juicio, los ciudadanos capaces de comprender son cada vez menos numerosos. Lo cual sucede no sólo porque ya no encuentran el apoyo de la tendencia dominante (como acabo de señalar), sino también por otro motivo.

De las muchas caracterizaciones de la democracia, nuestra condición actual apunta a un entendimiento de la democracia como «gobierno mediante la discusión». Si esta caracterización es ampliada, sugiere que a medida que las democracias se desarrollan aumenta la gente que discute y la propia discusión. Lo cual es bueno —si se exceptúa el hecho de que, al tiempo que ha crecido la discusión, ha

disminuido *de facto* la discusión correcta. El resultado no es sorprendente y hay muchas razones que lo explican. Pero, cualesquiera que sean, la conclusión sigue siendo que cuanto mayor necesidad tenemos de discutir algo, más imperativo se hace discutir el cómo discutir. Consecuentemente, discuto extensamente la discusión sobre la democracia. De lo que resulta que esta obra sea, ante todo, una empresa dirigida a limpiar la casa, una labor que tiende a eliminar el descuido (en la argumentación) y la confusión (en la concepción). Esta es también, incidentalmente, mi concepción de la «teoría». Pues, al margen de cualquier otra cosa que dicha noción signifique, no puede existir teoría merecedora de ese nombre sin buenos argumentos; y los buenos argumentos dimanan, a su vez, de formas lógicamente correctas de discutir.

¿De qué trata en realidad *Teoría de la democracia?* Dado que el índice muestra adecuadamente qué temas han sido seleccionados y cómo aparecen organizados, la cuestión se traslada a la división de la obra en dos partes. El volumen I aborda principalmente los problemas que han aflorado en las últimas décadas. El volumen II trata, fundamentalmente, de aquellos asuntos cuya discusión se inició en la antigua Grecia. Los dos volúmenes difieren también en sus respectivos hilos conductores subyacentes.

El título del primer volumen es *El debate contemporáneo.* ¿Sobre qué versa ese debate? ¿Qué lo convierte en contemporáneo? El que hoy, a mi entender, nos enfrentemos especialmente a conflictos entre hechos y valores. La teoría clásica de la democracia no estableció de forma sistemática una diferenciación entre el sistema ideal y la realidad. Lo cual fue debido, entre otras razones, a que hasta los años cuarenta no existía división alguna entre la teoría normativa y empírica de la democracia. Actualmente, sin embargo, somos muy sensibles a la escisión entre lo ideal y lo real. En términos generales la teoría normativa se aplica a, y explica, los ideales y valores de la democracia. Y tanto si deliberadamente establece unas pautas de conducta como si se abstiene de hacerlo, lo cierto es que acaba definiendo de manera prescriptiva la democracia. Por el contrario, la teoría empírica se aplica a, y generaliza, los hechos: cómo funcionan las democracias y qué son en realidad las democracias. Hasta aquí todo bien. Por alguna razón, yo pongo gran énfasis en la distinción entre las definiciones de la democracia prescriptiva (normativa) y de la democracia descriptiva (empírica). Pero ésta es la parte fácil del análisis y omite la difícil. Aquellos hechos que muestran, hasta cierto punto, caracteres democráticos son, en verdad, pautas de conducta modeladas por los ideales. Lo que verdaderamente ve el observador serio del mundo real de las democracias son hechos moldeados por valores.

El problema crucial es entonces hasta qué punto y de qué manera se realizan los valores, y si son *realizables.* Más que nunca antes, somos testigos de paraísos que se materializan en infiernos, de ideales que no sólo fracasan sino que se vuelven contra nosotros. El desalentador problema que tenemos que abordar, no ya resolver, versa sobre la traducción de los ideales. Esto conlleva el establecimiento de la relación en forma de retroalimentación entre hechos e ideales, entre el deber ser y el es. Y éste es precisamente el hilo conductor y el núcleo del volumen I. Aquí sostengo que las tensiones entre hechos y valores son constitutivas de la democracia, por lo que cualquiera de nuestras polémicas puede ser resituada en el molde del debate entre idealistas y realistas, entre perfeccionistas y factualistas, entre racionalistas y empíricos. Esta es, pienso, una clave eficaz no sólo para organizar una inmensa literatura, sino también para afrontar «la tensión del *management*» y, seguidamente, para luchar por la profundización de la democracia.

El título del segundo volumen es *Los problemas clásicos.* Como sugiere el título, la argumentación es aquí más histórica y la perspectiva cambia: de la tensión entre hechos y valores a los procedimientos de prueba y error. Desde los tiempos en que la democracia ciudadana fue concebida y puesta en práctica en la Grecia antigua, le ha llevado a la humanidad más de dos mil años idear y construir una democracia viable a gran escala. Dado que los sistemas políticos son producto de los hombres, la creación de las democracias actuales se basa, y puede rastrearse, en la historia de las ideas y de los ideales. Y si bien es cierto que buena parte del ingenio democrático —por ejemplo, los partidos políticos— advino sin ser previamente concebido, nada de eso existiría de no ser merced al interminable y esforzado pensamiento en torno al poder, la coacción, la libertad, la igualdad, las leyes, la justicia, los derechos, la representación. Estos vocablos (y muchos otros) son portadores de experiencia histórica en el sentido de que sus significados esenciales se han determinado a través del éxito y del fracaso, incorporando así el saber histórico. A medida que, durante siglos, se va desarrollando el discurso central sobre la política, se va produciendo un descarte de lo que resulta inadecuado, es decir, de los significados (definiciones) de poder, coacción, libertad, igualdad y términos semejantes, que no han superado la «prueba» y, en lugar de ello, han conducido al error, a fallos patentes y reiterados en su aplicación. De no haberse producido esa verificación de la prueba y el error en el ámbito del vocabulario de la política desde Aristóteles a, digamos, Tocqueville, no nos encontraríamos hoy en ninguna parte, ni siquiera a la vista de los sistemas democráticos que hemos logrado construir.

La fábrica de la democracia se asienta, por tanto, en las ideas e ideales formados y seleccionados (conservados o descartados) por la corriente principal del discurso que se inició en la antigua Grecia y fue transmitiéndose selectivamente de generación en generación mediante las palabras (conceptos), que son los recordatorios de la experiencia. En la actualidad, empero, ese universo del discurso intelectual se encuentra en ruinas —sobre todo, como sabemos, por causa de una teoría del significado (estipulativismo) que mina inexorablemente la acumulación histórica del conocimiento. Si los significados son en el fondo arbitrarios, ¿por qué preocuparse por su arbitrariedad pasada? A lo sumo el pasado es un estorbo en el camino hacia el futuro. Pues bien, no. La ignorancia de la experiencia del pasado tan sólo puede reproducir los errores y los horrores del pasado. Para seguir adelante debemos evitar retroceder.

Pero el retroceso es sólo una posibilidad. Otra es la pura y simple caída. Gran parte de la reciente teorización sobre la democracia parece dar por supuesta la democracia. Sin embargo, las democracias han sido, y continúan siendo, propensas al fracaso. Gozaron de corta vida y estuvieron, al decir de todos, mal dotadas para sobrevivir en la antigua Grecia; sucumbieron rápidamente en las re-encarnaciones comunales del medievo; inclusive hoy, a pesar del culto universal que se presta al término, el número de instauraciones pronto seguidas por derrocamientos y/o democracias intermitentes sobrepasa el de las perdurables. El caso de Latinoamérica lo demuestra. En la Europa del siglo xx ha habido democracias discontinuas en Italia, Alemania, Austria, España, Portugal y Grecia. Los nuevos Estados africanos han sido democracias durante un corto tiempo. Teniendo esto en cuenta, cabe preguntarse de nuevo: ¿podemos permitirnos un universo discursivo cuyos términos no sean ya portadores de experiencia? Yo no lo creo.

La división de esta obra en dos partes, ambas independientes, no debe tomarse como una separación rígida. Como es obvio, el saber histórico se incluye también en el volumen I, y la tensión entre hechos y valores en el volumen II, pero con diferentes énfasis. Y no existe diferencia entre ambos por lo que se refiere a su carga argumental por así decirlo. Desde el principio hasta el final, la obra es fuertemente polémica. La limpieza intelectual de la casa no es coser y cantar. El hecho de que mi teorización sobre la democracia consista, ante todo y sobre todo, en el uso de argumentos correctos, correctamente relacionados, supone cierta reiteración. Si una premisa no sustenta una consecuencia, si están implicadas falacias lógicas, si nuestros conceptos básicos son oscuros o ambiguos, ciertamente nuestra teoría será deficiente y mala. Por otro lado, asumo también que, de todos

los sistemas políticos, el que más crucialmente depende de la inteligencia (de la mentalidad lógica) es la democracia. Si esto es así, teorizar sobre la democracia conlleva desenmarañar toda la serie de argumentos sobre lo que la democracia deba ser, pueda ser, no es y no debiera ser —a fin de que el buen propósito que se persigue no se convierta en un mal no buscado.

Algunos estudiosos y amigos cooperaron en la mejora de algunos aspectos del manuscrito. De entre ellos, estoy especialmente agradecido al profesor S. E. Finer y a mi ayudante en tareas de investigación en la Universidad de Stanford, Alex Hybel. Teniendo en cuenta que he empleado casi diez años en concluir esta obra, mi difícil camino se ha visto asistido en diversas ocasiones por la Hoover Institution, la Guggenheim Foundation, la Ford Foundation y el American Enterprise Institute. Como experiencias singularmente gratas debo destacar el haber sido miembro de la Hoover Institution y profesor visitante en el AEI. Además, fueron de inestimable ayuda los permisos que me proporcionaron las subvenciones de las Fundaciones Guggenheim y Ford. Mi deuda para con estas instituciones es realmente enorme.

Primera parte

EL DEBATE CONTEMPORANEO

Capítulo I

¿PUEDE LA DEMOCRACIA SER CUALQUIER COSA?

Es nuestra forma de utilizar las palabras «democracia» y «gobierno democrático» la que produce mayor confusión. A menos que se definan claramente esas palabras y se llegue a un acuerdo sobre las definiciones, la gente vivirá en una inextricable confusión de ideas, para beneficio de demagogos y déspotas.

TOCQUEVILLE

I.1 *La época de la confusión democrática*

Entre las condiciones para la democracia, la que menos se invoca es que las ideas erróneas sobre la democracia determinan que la democracia funcione mal. Personalmente, considero que ésta es una razón suficiente para escribir este libro.

Ciertamente, el concepto de democracia se presta a la multivocidad y a la dispersión. Lo cual se debe, entre otros motivos, a que la democracia es hoy en sentido amplio el nombre de una civilización o, mejor, del producto político final (hasta la fecha) de la civilización occidental. El comunismo y el socialismo pueden asociarse a un solo autor principal —Marx—, y ser considerados como desviaciones, realizaciones (de la teoría), o negaciones de Marx. Un tratamiento similar de la democracia no es factible, ya que no existe el autor, único y destacado, de la obra sobre la democracia. La teoría de la democracia consiste, más bien, en una corriente de discurso que se remonta a Platón y Aristóteles. Lo que no obsta para que dicha corriente central proporcionara a la democracia una identidad hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Hasta entonces cabía poca duda en las mentes de todos sobre el carácter no democrático de los regímenes comunistas y fascistas (que tampoco pretendían lo contrario), y sobre el hecho de que las democracias se encontraban en Occidente, o estaban inspiradas por Occidente. A fines de los cuarenta, sin embargo, se afirmó con autoridad que «por vez primera en la historia

del mundo no se postulan doctrinas como antidemocráticas. La acusación de antidemocrática —sea la actitud o la actividad— se dirige frecuentemente contra otros, pero los teóricos y los políticos prácticos están de acuerdo en destacar el elemento democrático en las teorías que propugnan y en las instituciones que defienden» [1].

¿Qué podemos hacer ante ese fenómeno? El espejismo era que «esta aceptación de la democracia como la mejor forma de organización social o política es el signo de un acuerdo básico sobre los fines últimos de las modernas instituciones políticas y sociales» [2]. Pero el hecho era, y sigue siendo, que la democracia ha llegado a ser una palabra universalmente honorable. Verdad es que las palabras que reverenciamos son enredosas: *nomina numina,* los nombres son dioses. Con todo, debemos procurar que la palabra democracia no se reduzca a una mera trampa. Lo que hemos presenciado en las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial apenas puede considerarse como el ascenso de un ideal común que conforta los corazones de la humanidad; hemos sido testigos, en cambio, de una escalada sin precedentes en la distorsión terminológica e ideológica cuyo resultado final es evidentemente la ofuscación. Como decía Orwell al respecto, «en el caso de un término como el de democracia no solamente no existe una definición aceptada por todos, sino que el intento de formularla encuentra resistencia por todas partes. Los defensores de cualquier tipo de régimen pretenden que es una democracia y temen tener que dejar de usar la palabra si se sintieran atados por un significado cualquiera» [3]. La democracia aún tiene enemigos; pero ahora se la evita mejor en su propio nombre y por medio de su propio nombre.

Enemigos aparte, el hecho es que durante los últimos tiempos hemos ido perdiendo una corriente central de la teoría de la democracia. Esta evolución puede, en parte, achacarse a la amplitud del concepto. Si cada uno dice ser demócrata y la democracia tiene que ser cada vez más un concepto omnicomprensivo, más profusión habrá y, en conjunto, mayor confusión conceptual. Sin embargo, varias tendencias intelectuales han sido concomitantes poderosos en la interrupción del principal cauce discursivo sobre la democracia. Entre ellas daré prioridad a la doctrina según la cual las palabras son meras convenciones y todas las definiciones son, en última instancia, arbitrarias y, en consecuencia, sujetas a nuestra libertad de estipulación. Cualesquiera que fueren los puntos positivos de esta doctrina —que serán

[1] En R. McKeon, ed., *Democracy in a World of Tensions: A Symposium Prepared by UNESCO* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), p. 522.
[2] *Ibid.*
[3] «Politics and the English Language», en *Selected Essays* (Harmondsworth: Penguin, 1957), p. 149.

discutidos después [4]—, sus implicaciones negativas y consecuencias son intuitivas: si las palabras quieren decir, en principio, lo que nosotros queremos que signifiquen vamos directamente hacia una Babel. Entretanto, los aplausos son para una sociedad irreparable de magos de la palabra que no sólo se ganan la vida, sino una reputación por descomponer el lenguaje y los significados.

Una segunda corriente intelectual que ha afectado negativamente a la teoría de la democracia es la cuestión de la *Wertfreiheit,* el problema de la exclusión de los valores. La *Wertfreiheit* se presta a tres interpretaciones diferentes. Una primera, moderada, consiste básicamente en la «imparcialidad valorativa», y pretende separar la evaluación de la descripción. En su segunda versión, extrema, busca un «vacío valorativo» real y requiere, a su vez, un vocabulario esterilizado, limpio de connotaciones laudatorias y despectivas, de términos buenos y malos. La dificultad de llevar a cabo un proyecto de tal naturaleza ha conducido a la «inhibición valorativa» —una tercera versión de la *Wertfreiheit* caracterizada por la reserva o, mejor aún, el temor ante los valores. Aquí los valores no son eliminados, sino sumergidos y convertidos en valores encubiertos, implícitos. Cuando durante los años sesenta la *Wertfreiheit* fue duramente criticada, el ataque iba dirigido realmente contra esta última versión, o se justificó en gran medida por ella. Los cargos eran dos, a saber, que a) la pretendida ciencia política liberada de valores había retrocedido hasta hacerse inaplicable, y que b) los valores disimulados suponen una propensión al conservadurismo, al mantenimiento del *status quo.* La última acusación es de dudosa validez. Los valores encubiertos actúan como los declarados (aunque con distinta eficacia). Abstracción hecha de si las creencias valorativas de un marxista americano son francas o están camufladas, no servirán en ningún caso de soporte del sistema americano. Y a la recíproca, un ruso liberal no apoyará (aunque fuere sigilosamente) el *status quo* soviético. Los valores implícitos «conservan» cuando resultan ser conformes (con su referente del mundo real), y «socavan» cuando no lo son. La primera acusación es, en cambio, válida. Ha sucedido en efecto que la reserva o el temor a los valores ha producido —junto a otros factores— una retirada de la ciencia política hacia la irrelevancia.

Mi queja respecto a la *Wertfreiheit* es, sin embargo, de distinta índole. Conviene recordar aquí que mi preocupación está relacionada con la «teoría» y, concretamente, con la teoría de la democracia. A este respecto se ha entendido por *Wertfreiheit* la segunda versión, es decir, aquella que exige separar la descripción de la valoración. Me

[4] Véase capítulo IX, *infra.*

parece bien, salvo que el problema es ahora cómo relacionar ambas una vez separadas y, añadiría, cómo actúan entre sí. Mi queja es, por lo tanto, que la controversia sobre la *Wertfreiheit* ha perdido de vista, en gran medida, el punto crucial. En su lugar, ha producido una excesiva inhibición respecto a los valores que inexorablemente ha provocado una respuesta, una desmesurada carga valorativa. Consecuentemente, la teoría de la democracia ha oscilado desde un exceso de descriptivismo hacia una defensa exagerada de los valores.

Una tercera tendencia intelectual que de hecho ha debilitado, aun sin saberlo, la principal corriente de la teoría de la democracia es la persuasión behavioralista. El enfoque conductista ha generado una «teoría empírica» de la democracia que es verdaderamente un logro nuevo y muy importante. No obstante, este desarrollo plantea problemas que deben ser aún correctamente aprehendidos. Un primer punto concierne a la línea de separación entre la teoría empírica y la teoría no empírica. Esta divisoria se encuentra en el «normativismo» en la distinción entre la teoría no normativa, que es empírica, y la teoría normativa, que no lo es. Pero esta distinción confunde para empezar dos tipos diferentes de normas, a saber, un «normativismo técnico» medios-fines (en sentido amplio, una *Zweckrationalität*, una racionalidad instrumental) de una parte y, de otra, un «normativismo valorativo» (*Wertrationalität*). Si la teoría empírica se deshace de ambos tipos de normas queda reducida a demasiado poco y adolece de superficialidad. Sucede también que la teoría normativa generalmente adopta para sí el normativismo valorativo y descuida el técnico. Ahora bien, puesto que la teoría de la democracia ha trabajado durante siglos precisamente en torno a cómo puede articularse un normativismo valorativo en un normativismo técnico, la asombrosa cuestión es: ¿se hizo antes siempre todo mal o hemos situado erróneamente la línea divisoria?

Un segundo problema se refiere a la relación entre la corriente central de la teoría de la democracia y la teoría empírica de la democracia. Resulta obvio que de alguna forma la segunda «somete a prueba» a la primera. Lo cual no significa que se presuma que toda teoría empírica examine si, y hasta qué punto, los hechos corresponden a la teorización. Las teorías empíricas pueden servir para otros fines, pero cuando se guían por propósitos probatorios, como es lo usual, no vamos por buen camino. La teoría de la democracia en cuanto tal es una *macroteoría* que se apoya de forma considerable en amplias generalizaciones. A la inversa, la investigación que nutre la teoría empírica de la democracia produce *microevidencia*, en el sentido de que la evidencia es demasiado reducida para las generalizaciones que pretende poner a prueba. Por tanto, ¿cuánta microevidencia es necesaria

para corroborar o rectificar una macroteoría? Y lo que es peor: la evidencia empírica resulta de definiciones operacionales muchas de las cuales son un pálido reflejo de sus originales teóricos. Tomemos por ejemplo la generalización según la cual la democracia se basa en el consenso o de que la democracia es el gobierno por consentimiento. Gran parte de la evidencia recogida al respecto tiende, según parece, a refutar la teoría del consenso. Sin embargo, el consenso (definido operacionalmente) sometido a prueba es diferente de su construcción teórica [5]. Se admite que encontrar un ajuste entre macroteoría y microevidencia no es un problema fácil de resolver. Entretanto, habría que advertir que la teoría de la democracia está siendo debilitada por una contra-evidencia que muchas veces no es válida, que realmente no prueba lo que pretende probar.

Hay, pues, varias razones que concurren a explicar nuestra aflicción. Bertrand de Jouvenel destacaba ya en 1945 que «las discusiones sobre la democracia, los argumentos en su pro y en su contra, son intelectualmente inútiles porque no sabemos de qué estamos hablando» [6]. Su opinión fue entonces exagerada. Pero Jouvenel había percibido lo que se vislumbraba como consecuencia de la transformación de la democracia en una palabra vacía o, como también puede decirse, en un término omnicomprensivo. Y mientras múltiples tendencias intelectuales y circunstancias contribuyen a debilitar la corriente principal del discurso sobre la democracia, el elemento básico de ese debilitamiento es, según mi diagnóstico, la degradación del vocabulario político. Hasta la década de los cuarenta la gente sabía lo que era la democracia y o bien la deseaba o bien la rechazaba; desde entonces todos decimos que queremos la democracia, pero ya no sabemos (entendemos o estamos de acuerdo en) lo que es. Vivimos, por tanto, inequívocamente en una época de *democracia confusa*. Podemos aceptar que el término democracia comprenda diversos significados. Pero que pueda significar cualquier cosa es demasiado.

I.2 *Descripción y prescripción*

Si el término democracia puede utilizarse para representar entidades antitéticas y dignificar prácticas opuestas, carece de significado. ¿De qué estamos hablando? En principio la respuesta está en definirlo.

Democracia es casualmente un vocablo transparente, es decir, una palabra bien sujeta a un significado originario, literal. De ahí que sea

---

5 Este punto se aborda en el capítulo V, especialmente en su sección 2.
6 *Du Pouvoir* (Genève: Bourquin, 1947), p. 338.

fácil definirla verbalmente. Democracia, literalmente, quiere decir «poder del pueblo», que el poder pertenece al pueblo. Pero ésta no es nada más que una definición vocablo-a-vocablo que se limita a reproducir en un idioma conocido el significado griego del término [7]. Sin embargo, el término democracia *representa* algo. La pregunta no es sólo ¿qué significa? Sino también, y al mismo tiempo, ¿qué es? Cuando tratamos de responder a este último interrogante descubrimos que ese algo no se corresponde con el término o que se da un parecido inapropiado. Vemos, pues, que existe un desfase entre la realidad de los hechos y el nombre. Por lo que, si bien democracia posee un significado literal preciso, no por ello entendemos mejor lo que es una democracia real.

¿Cómo remediar tal estado de cosas? A primera vista la solución parece bastante simple. Si la observación revela que el término democracia es indiciariamente erróneo, o incluso que estamos ante un nombre altisonante para algo que no existe, ¿por qué no buscar denominaciones más adecuadas? En el mundo real, señala Dahl, las democracias son «poliarquías». Si esto es así, ¿por qué no emplear ese sustantivo (y reservar el de «democracia» para el sistema ideal)? Pero la solución no es tan sencilla. Una etiqueta puede ser engañosa por razones descriptivas y, sin embargo, necesaria en función de fines prescriptivos. La prescripción no es menos importante que la descripción. Un sistema democrático se establece como resultado de presiones deontológicas [8]. Lo que la democracia sea no puede separarse de lo que la democracia *debiera ser*. Una democracia existe sólo mientras sus ideales y valores la crean. Dahl no concibe las poliarquías de modo literal (o sea, como sistemas caracterizados por la multiplicidad de mandos y, consecuentemente, por la difusión de poder), sino, mucho más allá de la pura connotación literal del término, como sistemas «en los que el poder sobre los cargos públicos está ampliamente... repartido» a través de un grado de control relativamente acentuado del ciudadano normal sobre los gobernantes [9]. Ahora bien, si los ciu-

---

[7] «Una definición palabra-a-palabra une una palabra a otra como si tuvieran la misma significación. Una definición palabra-a-cosa une una palabra a una cosa como si significara esa cosa.» Véase R. Robinson, *Definition* (Oxford: Clarendon, 1954), p. 17 y cap. II, *pássim*.

[8] Deontología significa literalmente «discurso sobre lo que debe hacerse», sobre los deberes. El término fue introducido por Bentham, quien lo utilizó como sinónimo de «ciencia de la moral». Aquí, en cambio, será empleado sin especificar referencia a la ética para cualquier discurso expresado en forma imperativa.

[9] La cita proviene de la obra de Dahl *Modern Political Analysis* (Englewood Cliffs N. J.: Prentice-Hall, 1963), p. 73. Pero véase, de manera más extensa y con mayor relevancia, R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: Uni-

dadanos controlan a sus gobernantes cabe suponer que estos últimos son (tienen que ser) responsables ante aquéllos. Dado que la poliarquía en cuanto estructura no conlleva estas implicaciones, se desprende que las poliarquías son (en parte, de forma imperfecta, hasta grados variables) el resultado de la democracia como sistema ideal. En consecuencia, las poliarquías de Dahl son lo que son porque encarnan ideales.

No cabe duda de que otros sistemas políticos también se sustentan en imperativos y fines valorativos, pero de manera diferente. Los valores del sistema pre-democrático (piénsese en la sociedad feudal) proporcionaban estabilidad, no dinamismo. Por otro lado, los «Estados-objetivos», cuyo ejemplo son los Estados comunistas, confían la consecución del valor a una vanguardia, a un grupo cerrado de poder, que define y hace cumplir el objetivo marcado. Las democracias son también, en cierto sentido, Estados-plan —pero sin vanguardia; los fines se determinan vía proceso democrático, mediante procedimientos democráticos y a medida que el proceso democrático avanza. De ello se deduce que la democracia está especialmente abierta a, y depende de, la tensión entre *hechos y valores*. Puede afirmarse, por tanto, que sólo la democracia debe su misma existencia a sus valores. Y ésta es la razón por la que precisamos del término democracia. A pesar de su inexactitud descriptiva, nos ayuda a mantener ante nosotros el ideal: lo que la democracia *debiera ser*.

Así pues, el término democracia tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa. El que con frecuencia sea difícil trazar una divisoria entre descripción y prescripción no desvirtúa la implicación analítica de la distinción. El que el día y la noche se conviertan gradualmente el uno en el otro no implica que su diferencia sea sólo de grado o (aún peor) que la luz y la oscuridad sean inseparables. Consecuentemente el problema de definir la democracia es doble, porque exige como si dijéramos ambas definiciones, la descriptiva y la prescriptiva. Una no puede existir sin la otra y, simultáneamente, una no puede ser sustituida por la otra. Para evitar un mal comienzo debemos, por tanto, conservar *in mente* que: a) el ideal democrático no define la realidad democrática y, viceversa, una democracia real no es ni puede ser una democracia ideal; y b) que la democracia resulta de, y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del *deber* y la resistencia del *es*.

---

versity of Chicago Press, 1956) y *Polyarchy* (New Haven: Yale University Press, 1971), *pássim*.

I.3 *La democracia política y otras democracias*

El vocablo *demokratía* fue acuñado en el siglo v a. C. y desde entonces hasta hace aproximadamente un siglo ha sido un concepto político. Es decir, democracia significaba *democracia política*. En la actualidad, empero, hablamos también de democracia en un sentido no político o subpolítico, como cuando oímos hablar de democracia social, democracia industrial y democracia económica. Aunque se trata de expresiones perfectamente legítimas, son en buena parte responsables de la situación de la democracia confusa. Es, por tanto, importante clarificar esos significados y comprobar *ab initio* cómo se relaciona la democracia no política con la democracia política.

El concepto de *democracia social* —de la democracia en un sentido social, como un estado de la sociedad— puede rastrearse en Tocqueville. Al visitar los Estados Unidos en 1831, a Tocqueville le sorprendieron las condiciones sociales —en concreto, igualdad de estatus, modos y costumbres— de la democracia americana. En parte la igualdad social que sorprendió tanto a Tocqueville (como a la mayoría de los visitantes europeos después de él) reflejaba la ausencia de un pasado feudal; pero también expresaba sin duda la forma en que el «espíritu» de la democracia penetraba en la sociedad como un todo. Así, Tocqueville contraponía democracia a aristocracia y, hasta 1848, imaginó la democracia más como un estado de la sociedad que como una forma política. Después de Tocqueville fue Bryce quien mejor representó la idea de democracia como un *ethos* y una forma de vida, como un estado general y un estado de la sociedad. Para Bryce, la democracia americana aparecía caracterizada por una «igualdad de estima», o sea, por un *ethos* igualitario que se fundamenta, y se resuelve, en el igual valor «que los hombres se otorgan entre sí, cualesquiera que sean los elementos que concurren en esa valoración» [10]. Una democracia social es, entonces, una sociedad cuyo *ethos* exige de sus miembros que se consideren como iguales socialmente.

La etiqueta democracia social se aplica también, implícitamente, a la red de *democracias primarias* —comunidades pequeñas y organizaciones voluntarias— que pueden florecer por todas partes en una sociedad, proporcionando así la infraestructura y la médula social a la superestructura política. Una sociedad multigrupal en la que la unidad «grupo» consiste en grupos estructurados democráticamente

[10] Véase J. Bryce, *The American Commonwealth* (1888), ed. en 2 vols. compendiada (New York: Putanam's, 1959), pt. VI, cap. 6, especialmente pp. 514, 517, 520. Bryce sostuvo, sin embargo, que la democracia era básicamente una forma de gobierno.

se califica también como democracia social. De otra parte, una democracia social (que no debe confundirse con social democracia en su connotación de partido) tiene poco que ver con una «democracia socialista». El elemento caracterizador de una democracia social es que no sólo actúa a nivel social, sino, aún más, su espontaneidad, su naturaleza endógena. Desde este último ángulo se aprecia mejor la naturaleza extra-política de una democracia social y la razón que la hace totalmente distinta de una democracia socialista, de una política impuesta por un Estado socialista sobre la sociedad. Mientras la democracia social asciende de abajo arriba, una democracia socialista desciende de arriba abajo. La democracia social es en primer lugar una forma de vida, en tanto que la democracia socialista es ante todo una forma de gobernar.

La *democracia industrial* es una expresión catapultada a fines del siglo XIX por Sidney y Beatrice Webb [11]. En esencia, se trata de la democracia en el interior de las fábricas. A decir verdad, los Webb en su designio recorrieron todo el camino desde las microdemocracias que operaban a nivel de fábrica hasta un sistema general de representación «funcional», vocacional; es decir, desde la democracia de base en la industria hasta una congruente macrodemocracia política [12]. No obstante, la teoría y la práctica posteriores de la democracia industrial han abandonado en líneas generales la superestructura prevista por los Webb y se han centrado en la planta industrial como unidad del autogobierno de los trabajadores. Puede decirse, por tanto, que la democracia industrial es una adaptación de la democracia directa de los griegos a una sociedad industrial en la que el miembro de la comunidad política, el *polites*, es reemplazado por el miembro de la comunidad económica, el trabajador en su lugar de trabajo. En décadas recientes la noción de democracia industrial ha sido reformulada y aplicada o en la forma de «cogestión» (*Mitbestimmung*) o en el tipo yugoslavo de «autogestión» por los consejos de trabajadores. En el primer caso, el trabajador tiene una participación en la dirección y, en último término, en la propiedad de la industria; y en el segundo, como indica la expresión, se supone que lleva a cabo un autogobierno de los productores en su lugar de trabajo [13]. Así pues,

[11] Véase *Industrial Democracy* (London, 1897; nueva ed. en 2 vols., 1920).

[12] Véase Sidney y Beatrice Webb, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain* (London, 1920). Véase también, en la tradición de los Webb, G. H. D. Cole, *Self-Government in Industry* (London, 1920).

[13] Entre los enfoques globales véanse H. A. Clegg, *A New Approach to Industrial Democracy* (Oxford: Blackwell, 1960); E. Rhenman, *Industrial Democracy and Industrial Management* (London: Tavistock, 1968); P. Blumberg, *Industrial Democracy: The Sociology of Participation* (London: Constable, 1968); D. Jenkins, *Job Power: Blue and White Collar Democracy* (Garden City, N. Y..

en todos los casos lo que quiere decirse con la expresión «democracia industrial» está bastante claro y puede concretarse en significados precisos.

La *democracia económica* es, en cambio, una noción con múltiples facetas y, a la postre, esquiva. La lógica que conduce a esta construcción es, sin embargo, bastante clara y es como sigue: puesto que la democracia política se circunscribe principalmente a la igualdad jurídica y política, y dado que el énfasis de la democracia social recae sobre la igualdad de estatus, se deduce de ello que la democracia económica es, o refleja, la preocupación por la igualación de la riqueza. Por tanto, una primera definición de democracia económica puede ser que la etiqueta denota una democracia cuya meta es la redistribución de la riqueza y la igualdad de condiciones económicas y oportunidades. Concebida así, empero, la democracia económica puede muy bien ser un complemento de la democracia política y puede sencillamente representar una extensión de la democracia política. La democracia económica también se utiliza, sin embargo, como una de las acepciones de la democracia industrial. En este caso, se refiere menos a una distribución de la riqueza de forma más o menos igualitaria que al control del trabajador sobre la economía. En este sentido puede decirse que la democracia económica es la igualdad de control sobre el proceso productivo económico.

El entendimiento marxista de la expresión difiere de las dos acepciones mencionadas. En la literatura marxista la democracia económica no presupone la democracia política; la desplaza y la reemplaza. Esta sustitución deriva de la concepción materialista de la historia y de sus implicaciones, a saber, la negación de la autonomía de la política. Desde la óptica marxista la democracia política no tiene valor en sí misma, carece de razón intrínseca de existir, puesto que es sólo el instrumento de dominación de los explotadores sobre los explotados. Más concretamente, la democracia política es una superestructura de la opresión burguesa y capitalista, y puede por tanto reducirse a la democracia capitalista. ¿Y después? Cuando se eliminan los elementos «capitalistas» y/o burgueses, ¿qué sucede con el otro elemento, con la «democracia»? Como comprobaremos oportunamente partiendo de la interpretación de Lenin de este punto, en la perspectiva de la desaparición de la política la noción de democracia se evapora en una espesa niebla. Si la política como tal es una superestructura, y si la sustancia real de la realidad es la materia económica, el camino hacia el comunismo no conduce a un sistema político, sino a un sistema económico. En última instancia no habrá necesidad de una democracia no capitalista, porque no necesitaremos en absoluto una comunidad política. A la postre, por tanto, una «democracia económica» es nada más y no otra cosa que una «economía comunista»[14].

Doubleday, 1973); «Industrial Democracy in International Perspective», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, mayo 1977. El tema de la democracia industrial continúa siendo analizado en el capítulo XIV, sección 4.

En resumen, la democracia social y la democracia industrial remiten claramente a estructuras identificables y connotan una democracia no política en el sentido de que los dos conceptos no tratan del problema de la democracia a nivel estatal, es decir, como el problema de una democracia a escala nacional gestionada por el Estado. De otra parte, la democracia económica es hoy una expresión muy ambigua y excesivamente amplia. En un extremo significa meramente una actividad política —y, ciertamente, una política emprendida por la democracia política dentro de sus estructuras y siguiendo sus procedimientos. En el otro, se supone que elimina y sustituye a la democracia política, y se convierte en una noción que desafía la precisión.

En lo que concierne a las «otras democracias» que son susceptibles de identificación clara, la cuestión del cómo se relacionan con la democracia política obtiene una respuesta franca: democracia en el sentido político es una macrodemocracia a gran escala, en tanto que las democracias centradas en torno a un grupo y a una planta industrial son microdemocracias a escala reducida. Esto es lo mismo que decir que la democracia política —aceptando el término que ha perdurado alrededor de veinte siglos— es la democracia *soberana* supraordinada, mientras que las otras son, inevitablemente, democracias *subordinadas*. Esto es, a mi juicio, la simple constatación del hecho. Podemos tener una opinión elevada de la microdemocracia y, por el contrario, muy pobre de la macrodemocracia. La relación sigue siendo la misma. Y la relación es que si la entidad supraordinaria —el Estado— no es una democracia, hay escasa probabilidad, si existe alguna, de que los entes subordinados puedan sobrevivir y prosperar como tales democracias.

Así pues, nadie niega la importancia de la democracia social como base vital de un Estado democrático, ni tampoco que una democracia primaria, de base, puede tener más valor que cualquier otro aspecto de la democracia. Asimismo, la igualdad económica y la democracia industrial pueden ser más importantes para nosotros que todo lo demás. Empero, sigue siendo un hecho que la democracia política es la

[14] Las concepciones marxiana y leninista de la democracia son objeto de análisis en el capítulo XV, en particular en las secciones 1 y 2.

condición necesaria, el instrumento requisito, para cualquier democracia o fin democrático que podamos desear. Si el sistema maestro, el sistema político global, no es democrático, entonces la democracia social tiene poco valor, la democracia industrial poca autenticidad, y la igualdad económica puede que no difiera de la igualdad entre esclavos.

Esta es la razón por la que «democracia» sin calificativo representa la «democracia política», por la que la democracia es primero y principalmente un concepto político, y también por la que este libro tratará esencialmente de la democracia en el sentido político del término. Hay que empezar por el principio; y la democracia política como método, o procedimiento, debe preceder a cualquier logro sustantivo que pidamos de la democracia. Es cierto que «la importancia del método político democrático se encuentra principalmente en sus derivados no políticos»[15]. Pero los «productos» presuponen la maquinaria, el método que los produce. No se nos pide que amemos a la máquina, pero la necesitamos de todos modos. La crítica dirigida contra la corriente central de la teoría de la democracia porque trata *solamente* de la democracia política es por ello difícil de entender y prueba, creo yo, una erosión de identidad. En todos los grandes temas, tales como la democracia, siempre resta mucho por decir. Pero lo incompleto no equivale a lo erróneo. El error se halla, más bien, en los autores que degradan o rechazan las premisas y requisitos políticos de cualquier democracia que pidan.

I.4 *Idea general*

En el análisis final nuestra conducta política depende de la idea que tengamos sobre lo que es la democracia, lo que puede ser y lo que debería ser. Cuando afirmamos que un sistema político es más o menos democrático que otro, nuestra evaluación depende de lo que consideramos que es una verdadera democracia. Igualmente, cuando decimos «Este no es democrático» o «Aquí no hay democracia», el aserto y el comportamiento resultante presuponen una definición, si no explícita, implícita. Naturalmente, la gente reacciona ante una imagen de la democracia. Empero, esas imágenes son el eco de las conclusiones alcanzadas en la esfera del pensamiento teórico y han sido moldeadas por definiciones. Lo que la gente normal piensa refleja, a la larga, lo que los pensadores han pensado previamente. Mi

[15] Charles Frankel, *The Democratic Prospect* (New York: Harper & Row, 1962), p. 167.

argumentación básica, por tanto, es que si se define incorrectamente (por sus definidores) la democracia, a largo plazo corremos todos el peligro de rechazar algo que no hemos identificado apropiadamente y de recibir a cambio algo que no quisiéramos en modo alguno.

Una vez subrayado *por qué* deberíamos definir la democracia, vuelvo al *cómo*. El punto básico es que el *objeto* democracia no está propiamente descrito por la *palabra* democracia. Sin embargo, no podemos eludir la palabra (nunca podemos prescindir de las palabras), ni cambiarla, diciendo poliarquía en lugar de democracia, por poner un ejemplo[16]. Nos vemos obligados a conservar en nuestra mente que el término democracia nos lleva a una *definición prescriptiva*, y que tendremos, también, que buscar una *definición descriptiva*. Tener dos definiciones sin duda plantea problemas; pero, como veremos, la distinción entre el *es* descriptivo y el *debiera* de la democracia apunta donde se halla la solución de nuestro problema.

Distinguir entre el es y el debe, real e ideal, da lugar a complicaciones, pero también desenmaraña embrollos. Tomemos, por ejemplo, el aserto «El socialismo es superior a la democracia liberal». Debería ser obvio que para garantizar ésta o, por lo que a esto respecta, cualquier otra evaluación comparativa entre regímenes opuestos, habría que cotejar *la real con lo real* y/o *la ideal con lo ideal*. No servirá el comparar el socialismo como ideal con la democracia en la realidad. Eso no es jugar limpio. Con todo, ésa es la forma de argüir que los regímenes comunistas son superiores a las democracias. Pero lo que es todavía más extraordinario es la facilidad con que una falacia de esa magnitud pasa desapercibida. Conviene hacer hincapié, por lo tanto, en que la referencia a la democracia *tal cual es* exige la referencia al socialismo *tal cual es*. A la recíproca, si nos referimos al socialismo como ideal, habrá que hacer lo propio con la democracia. Para decirlo en términos generales, la cuestión es que cuando se comparan hechos con hechos, o hechos con ideales, hay que hacerlo exactamente de la misma forma de un lado a otro del espectro. Lo cual implica el emparejamiento de descripciones con descripciones, de prescripciones con prescripciones, y comparar cómo se traduce (bien o mal) cada ideal en la realidad correspondiente. El estar atentos a la

[16] Según el argumento de Dahl, cuando se emplea el mismo término para el «sistema ideal» y su «aproximación imperfecta» del mundo real, «se introduce una confusión innecesaria en la vía del análisis» (*Polyarchy*, p. 9). Lleva razón respecto de la confusión; pero términos diferentes hacen pensar en, y favorecen, una separación cuyos inconvenientes son, a mi juicio, incluso mayores. En la obra *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control* (New Haven: Yale University Press, 1982), Dahl parece llegar a la opinión siguiente: «En este libro —escribe— utilizo... de manera intercambiable... regímenes de-

distinción entre el es y el debe muestra rápidamente lo absurdo de argumentar que el ideal de algo es superior a la realidad de alguna otra cosa.

Volviendo a las complicaciones, éstas resultan del hecho de que la distinción entre el es descriptivo y el debe prescriptivo de la democracia no puede quedarse así. Tan pronto como se ha establecido la distinción, surge la pregunta: ¿cuál es su conexión? La conexión es tan importante como la distinción. Lo que *es* y lo que *debería ser* no marchan por caminos paralelos que nunca se encuentran. Al contrario, siempre se interfieren y chocan entre sí. Por eso, si no captamos la naturaleza de la conexión, la ventaja de la distinción entre descripción y prescripción se pierde, poco a poco, en el camino. La primera parte de esta obra, por tanto, trata extensamente, de manera implícita, cuando no explícita, de esta relación. Si la atención se centra exclusivamente en *lo que es*, el resultado es un realismo equivocado y mal empleado. Si ponemos todo el énfasis en *lo que debería ser*, topamos con el obstáculo del perfeccionismo.

El realismo equivocado y el perfeccionismo son, sin embargo, errores de un tipo sofisticado. Por lo tanto, mi argumentación se inicia con una crítica del enfoque más simplista, con la discusión del error de tipo ingenuo más elemental, a saber, reducir la democracia a su nombre. El resultado de este enfoque simplista es lo que yo denomino «democracia etimológica», o democracia literal, que será abordado en el capítulo próximo. Es cierto que una condición esencial para la supervivencia del sistema democrático es su inteligibilidad. Aunque la democracia es más compleja que cualquier otra forma política, paradójicamente no puede sobrevivir si sus principios y mecanismos no se encuentran al alcance del ciudadano medio. Empero, cuando se hace aparecer a la democracia como algo muy simple, podemos estar seguros de que la simplificación ha ido demasiado lejos, de que estamos prestando un flaco servicio a la democracia.

Aun si los errores de un exceso de simplificación, de hiperrealismo (si puedo llamarlo así) y de perfeccionismo son las trampas en las que caemos con mayor frecuencia cuando discutimos la democracia, nuestros problemas no acaban ahí. Nuevas dificultades derivan del hecho de que la democracia fuera en principio concebida *horizontalmente*. La democracia griega no planteó un problema de altimetría, de estructuración vertical. Las democracias modernas, o democracias representativas, sí que lo plantean. Pero la invención del «elitismo» y su éxito como término denigrador viene a mostrar que debemos aún enfrentarnos con la cuestión de cómo concebir y definir la democracia *verticalmente*. Me incumbe, por tanto, afrontar este problema

cracia confusa es que ya no sabemos, o no tratamos de clarificar, lo que la democracia *no es*. Y la primera parte finaliza con la consideración de la democracia como un tejido de procesos de adopción de decisiones realizado por diversas unidades. Aunque mi primera intención no es proponer ni descubrir una teoría «nueva» de la democracia, si pretendiera reivindicar una teoría propia original, ésa sería la que aparece expuesta en el capítulo con el que concluye la primera mitad de esta obra.

Bajo el nivel de generalidad en el que hablamos de una corriente central de la teoría de la democracia en singular, existen, es cierto, muchas teorías de la democracia en plural. Barry Holden, por ejemplo, organiza su excelente análisis alrededor de cinco tipos o grupos de teoría: teoría democrática radical (TDR), nueva teoría democrática radical (NTDR), teoría democrática pluralista (TDP), teoría democrática elitista (TDE) y teoría demócrata-liberal (TDL) [17]. El análisis clásico de Dahl se apoya en la tripartición entre democracia madisoniana, democracia populista y democracia poliárquica [18]. Por mi parte, distingo entre democracia electoral, democracia participativa, democracia de referéndum y la teoría competitiva; y el contraste mayor es el que se establece en términos de teorías de la democracia participativa *versus* teorías de la democracia competitiva [19]. Todas estas clasificaciones poseen utilidad analítica. La diferencia importante sigue siendo si las secciones y porciones se conciben o no como partes del conjunto de la corriente central. Barry Holden advierte que sólo una de sus teorías (TDL) está plenamente desarrollada, en tanto que las otras son incompletas o defectuosas; no obstante, parece haber abandonado la posibilidad de aunarlas de una forma selectivamente acumulativa. Esta obra, en cambio, se realiza presumiendo la existencia en el pasado de una corriente central que no necesita restauración para el futuro. En consecuencia, yo percibo una continuidad entre la teoría demócrata-liberal clásica y los posteriores desarrollos pluralista-competitivos, en tanto que las teorías de la democracia radical y populista siguen siendo periféricas (con viejas o nuevas vestimentas) en

---

[17] Véase B. Holden, *The Nature of Democracy* (New York: Harper & Row, 1974), *pássim*. La TDR se aplica aproximadamente a la teoría griega clásica de la democracia directa (que acaba con Rousseau); la NTRD denota el nuevo radicalismo de los sesenta (desde la teoría de la democracia participativa hasta, presumiblemente, Marcuse); la TDP es básicamente la teoría de Dahl; la TDE es esencialmente la de Schumpeter, y la TDL cubre el espacio desde Locke a Tocqueville y John Stuart Mill.

[18] En *A Preface to Democratic Theory*. El mismo Dahl es identificado generalmente con la teoría del pluralismo democrático (aunque este concepto sólo esté implícito en el Prefacio).

[19] En los capítulos V y VI de esta obra.

la medida en que son sólo teorías normativas. Pero todo esto se explicará en el decurso de la exposición.

Una última cuestión. Como he dicho, abordaré principalmente la democracia política. La primera razón para ello es que una comunidad política democrática precede y condiciona cualquier otro tipo de democracia que podemos buscar, como subrayaré extensamente. Otra razón para insistir en la democracia política es que se trata de la más difícil de las empresas democráticas. Como forma política, la democracia reduce las múltiples voluntades de millones, decenas o incluso cientos de millones, de gentes dispersas a una sola autoridad; y esto significa que las condiciones bajo las que una comunidad política democrática tiene que actuar no son sino una remota aproximación a las condiciones óptimas propias de los grupos primarios y de las pequeñas comunidades integradas. Entre una democracia cara a cara y una democracia a gran escala media un abismo. La humanidad tuvo que sufrir más de dos mil años para construir un puente entre ambos lados; y, en el tránsito desde las pequeñas comunidades democráticas en las que todos pueden participar a la democracia de los grandes números que no pueden participar (al menos en el mismo sentido), mucho de lo que sucede en las primeras tiene que desaparecer en el camino. Por tanto, si todavía contamos con una democracia en el sentido político, no podemos esperar de la incómoda democracia política de grandes proporciones lo mismo que de las microdemocracias. Realmente el paso de la *micro* a la *macro* conlleva un cambio de escala y, ciertamente, un salto en la escala en el que un incremento del décuplo en el tamaño de las unidades implica complejidades cien veces mayores o, incluso, mil veces mayores. De ahí que sea dudoso que nuestras macrodemocracias políticas sean correctamente concebidas y entendidas como una ampliación de algún microprototipo de alguna democracia primaria.

Lo expuesto no quiere decir que la *unidad* democrática haya sido establecida de una vez por todas. Ocurre que la unidad que describo como «macrodemocracia» normalmente abarca una extensión mayor que la de una ciudad pequeña y menor que la del tamaño del mundo. Desde nuestra situación histórica —la unidad nación-Estado— es posible desear el retorno a unidades más pequeñas o el progreso hacia unidades más grandes. La discusión sobre la unidad óptima gira en círculos como un juego de cajas chino: «Cualquier unidad que escojas más pequeña que el globo... resulta más pequeña que los límites de un problema urgente... Con todo, cuanto mayor es la unidad, mayor es el coste de reglas uniformes, mayor el número de minorías que no pueden prevalecer y más diluido el control del ciudadano individual»[20]. Dado que cualquier unidad concebible tiene sus méritos y sus desventajas, lo importante es considerarlas en su singularidad —puesto que si se mezclan las unidades, otro tanto ocurre con el argumento.

1.5 *Una conclusión sobre la teoría*

Una obra sobre teoría democrática debería dejar sentado qué entiende por «teoría». Ya se ha dicho que hoy en día es habitual distinguir entre teoría normativa y teoría empírica y utilizar el «normativismo» como criterio diferenciador. Es decir, si una teoría contiene normas (prescripciones de cualquier tipo), no es empírica y, presumiblemente, es filosófica. Y a la inversa, una teoría es empírica si, y solamente si, es no normativa. Personalmente, opino que todo esto es discutible. Como se indicó anteriormente, el «normativismo» agrupa y confunde normas que tienen —si es que lo tienen— muy poco en común. Una primera objeción es, pues, que una cosa son las *normas valorativas* esenciales y éticas y otra muy distinta las *normas técnicas* o instrumentales (que calibran fines en función de los medios). Existe además una gran diferencia entre normas prescriptivas y descriptivas. A la postre, el «normativismo» resulta ser no sólo una endeble distinción por causa de su ambigüedad, sino también una línea divisoria errónea en principio. Mas, para justificar esta última conclusión, debe antes construirse la noción de teoría.

En la actualidad, afirma Brecht, «la filosofía política, la teoría política y la ciencia política no son ya términos intercambiables»[21]. Eso es cierto. Pero ¿qué los hace diferentes? La pregunta tiene demasiado alcance como para abordarla aquí[22]. Aceptemos que la teoría

---

[20] R. A. Dahl, «Democracia y las cajas chinas», en H. S. Kariel, ed., *Frontiers of Democratic Theory* (New York: Randon House, 1970), pp. 372-73.

[21] Arnold Brecht, *Political Theory: The Foundations of Twentieth-Century Political Thought* (Princeton: Princeton University Press, 1959), p. 17.

[22] Mi opinión aparece esbozada en G. Sartori, «Filosofía, Teoría y Ciencia de la Política», *Political Theory,* 1974, y desarrollada en *La Politica: Logica e Metodo in Scienze Sociali* (Milano: Sugarco, 1979). La discusión está generalizada. Véanse D. Easton, «El declive de la teoría política moderna», *Journal of Politics,* febrero 1951; A. Cobban, «Etica y el declive de la teoría política», *Political Science Quaterly,* septiembre 1953; A. Rapoport, «Diversos significados de Teoría», *American Political Science Review,* diciembre 1958; L. Strauss, *What is Political Philosophy?* (Glencoe: Free Press, 1959); E. Weil, «Filosofía política, Teoría política», *Revue Française Science Politique,* I (1961); I. Berlin, «¿Existe aún la Teoría política?», en P. Laslett y W. G. Runciman, eds., *Philosophy, Politics and Society* (Oxford. Blackwell, 1962); J. W. Chapman, «Teoría política: Estructuras lógicas y tipos perdurables», en R. Polin, ed., *L'idée de*

de la política no es ni una filosofía ni una ciencia de la política y ciñamos la discusión a las nociones de «teoría» y de «teoría empírica». Y aun así, es necesario delimitar más el problema. Una buena forma de hacerlo es apuntar que la teorización es una función de su objeto, de lo que se trata. Desde esta observación, la pregunta ¿qué se supone que es una teoría de la democracia? depende de esta otra: ¿qué tipo de objeto es la democracia?

Los griegos concibieron la política como una ciencia arquitectónica. Para modernizar y puntualizar la intuición clásica, puede afirmarse que la democracia es un artefacto y, a decir verdad, un macroartefacto en funcionamiento. Esto implica en primer lugar que la democracia encarna un *proyecto*. De donde puede seguirse que la teoría de la democracia es la inversión del proyecto de la democracia. Lo cual no significa, naturalmente, que primero hagamos un plan de una comunidad política y, luego, la edifiquemos tal y como se planeó. No somos tan buenos concibiendo; además nuestros ingenios políticos son en gran medida producto de un salir del paso a través de ensayos y equivocaciones. La mayoría de las veces nos damos cuenta de lo que hemos construido sólo *ex post*, cuando hemos concluido el edificio. De este modo el proyecto elaborado por la teoría de la democracia constituye en buena parte un proceso de retroalimentación, una reflexión analítica sobre los logros que no se previeron, o que no resultaron tal y como fueron ideados. No obstante, la referencia a un proyecto sigue siendo eficaz por dos motivos. Primero, las democracias son esfuerzos en pos de un objetivo y no experimentos ciegos; y la teoría de la democracia *qua* proyecto es lo que se necesita para proporcionar orientación y guía hacia esos objetivos. En segundo lugar, la incertidumbre del resultado (un proyecto no es un cianotipo) no desvirtúa el hecho de que todos los resultados que han entrado en la fábrica de la democracia han sido verdaderamente precedidos y promovidos por ideas e ideales en consonancia.

De lo expuesto lo que se deduce es que siempre que un proyecto está implicado hay también fines necesariamente implicados. De ahí que la consecución de fines y metas sea un elemento constitutivo de la teoría de la democracia. Si esto es así, es menester que incluso una teoría empírica de la democracia sea, de alguna forma, normativa. Pero ¿por qué emplear entonces el «normativismo» como línea divi-

Philosophie Politique (París: Presses Universitaires de France, 1965); S. S. Wolin, «Teoría Política: Tendencias y metas», *International Encyclopedia of Social Sciences* (New York: Macmillan & Free Press, 1968), vol. 12, y «La teoría política como una vocación», *American Political Science Review*, diciembre 1969; J. C. Gunnell, *Political Theory: Tradition and Interpretation* (Cambridge, Mass.: Winthrop, 1979).

soria? ¿Por qué no preguntarse directamente qué quiere decirse con «empírica»? La respuesta a este interrogante es que una teoría es tanto más empírica cuanto más se construye inductivamente, incorporando así lo aprendido de la experiencia. A la inversa, una teoría es cada vez menos empírica, y en última instancia, no empírica, cuanto más margina la experiencia y es construida deductivamente.

Pero las teorías empíricas no son todas iguales. Difieren por su base en que pertenecen a un contexto *teórico-investigativo* o a un contexto *teórico-práctico*. En el primero nuestra preocupación es cómo *demostrar* una teoría; en el segundo nos interesa si, y cómo, puede *aplicarse* una teoría. Cuando el enfoque se centra en la relación entre teoría e investigación, pensamos en la operacionalización, en traducir la teoría en términos de conceptos y definiciones operacionales. Cuando se fija en la relación entre teoría y práctica pensamos en cambio, en la aplicación, en los medios requeridos para la ejecución de los fines y, más generalmente, en la forma de traducir los fines en hechos. Por la primera vía buscamos evidencia; por la segunda, el éxito a través del fracaso. Al final, el sendero teórico-investigativo conduce a una teoría descriptiva de las democracias existentes, mientras que el teórico-práctico lleva a una teoría de la democracia factible. En ambos casos, estimo, obtenemos teorías empíricas de la democracia; pero sin duda teorías de clases muy diferentes. La primera se ha obtenido empíricamente, en tanto que la segunda es empírica operativamente [23].

En lo que respecta a las teorías no empíricas, bastará, para lo que ahora se pretende, definirlas *a contrario*, o sea, como las teorías que no se basan ni en la evidencia ni en la práctica. Como en el supuesto de las teorías empíricas, existen múltiples variedades de teorías no empíricas de la democracia que se describen de manera variopinta como especulativas (o filosóficas), éticas, axiomáticas, deductivas y racionalistas. Su rasgo común, empero, reside en que no se fundamentan en la investigación ni están destinadas a ser aplicadas o aplicables.

Debo aún responder a la cuestión ¿Cuál es la idea de «teoría» que aquí se sostiene? Si nos atenemos a la estipulación según la cual la etiqueta «teoría empírica de la democracia» debe reservarse para una teorización específicamente operacional y orientada hacia el test, la teoría de la democracia que aquí se pretende no es ésa [24]. Me ocupo,

[23] Adviértase que distingo sutilmente entre «operacional» y «operativo». Utilizo operativo para significar «aplicable». A mi juicio, un conocimiento es aplicable, u operativo, cuando se realiza en la práctica, es decir, en relación con la conversión de la teoría en práctica.

[24] Una buena ilustración de este tipo de teoría empírica —específicamente centrada en valorar la ejecución— es la obra de G. Bingham Powell, *Contempo-*

más bien, de la *teoría operativa* de la democracia, de cómo la teoría se relaciona con, y pasa a, la práctica. Como acabo de indicar, esto no supone que vaya a exponer una teoría no empírica. Pero la teoría que considero es ciertamente «menos empírica» que la que específicamente denominamos empírica. De un lado, mi actividad teórica es prescriptiva y descriptiva y aborda *in extenso* las normas que constituyen el proyecto de democracia. Además, puesto que esta obra responde a un tiempo o estado de democracia confusa, es acentuadamente argumentadora y se apoya mucho en el análisis conceptual. Quizás, el tipo de teoría que se ofrece en esta obra se aproxima a lo que siempre se ha llamado teoría sin adjetivos, teoría pura y simple [25]. En esta teoría pura y simple, la democracia se concibe como un proyecto —aunque no como un proyecto ejecutivo, no como un cianotipo— de un ingenio humano en marcha que gira en torno a un conjunto de ideas e ideales que la construyen, la mantienen (en sus obras) y que (si se la comprende mal y se la dirige mal), también la destruirán.

Dicho sencillamente, una vez que tenemos la democracia, podemos tener una «teoría empírica de la democracia»; pero antes, y yo diría que como condición previa, debemos poseer una teoría *tout court*. Antes de contemplarlo, el artefacto de la «democracia» tiene que ser ideado y construido. Las democracias existen porque las hemos inventado, porque están en nuestras mentes y en la medida en que comprendemos cómo mantenerlas bien y vivas.

rary Democracies: Participation, Stability and Violence (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982).

[25] C. F. Cnudde y Deane E. Neubauer, eds., *Empirical Democratic Theory* (Chicago, Markham, 1969), distinguen, en su introducción, entre tres tipos de teoría, a saber, normativa, analítica y empírica (ver pp. 1-13). Quizás, aunque no del todo, mi teorización puede ser clasificada como analítica en el sentido en que ellos usan el término, es decir, como análisis conceptual.

Capítulo II

LA DEMOCRACIA ETIMOLOGICA

Si examinamos no las definiciones verbales que la mayoría de la gente, incluyendo a los autores de diccionarios, dan de «democracia», sino la forma en que usan la palabra en su aplicación práctica a los asuntos de nuestro tiempo descubriremos que no tiene nada que ver con el autogobierno.

JAMES BURHAM

II.1 *El significado de pueblo*

La democracia etimológica es la concebida en el sentido literal, original del término. La definición etimológica de democracia es así, simplemente, que la democracia es el gobierno o el poder del pueblo. Es éste un comienzo apropiado. Las palabras no sólo tienen una historia, sino, invariablemente, una historia muy efectiva. Ignorar la razón para su acuñación, variaciones y subsiguientes desviaciones de los significados originarios, equivale a renunciar a la brújula en una navegación peligrosa. Particularmente, el significado originario no es nunca una quimera o un capricho. Cuando acudimos a la raíz etimológica estamos seguros de empezar sobre fundamentos genuinos. Por otra parte, el preguntarse sobre el sentido original de un término es sólo —en general— el primer paso de una investigación. Esto es especialmente cierto en el caso de la democracia, pues como fácilmente puede mostrarse la premisa «la democracia es el poder del pueblo» no sólo permite escasas concesiones, sino que constituye, *ab initio*, una premisa poco clara.

En primer lugar, ¿cuál es el significado de *demos*? Incluso en griego el término no estaba exento de ambigüedad. En el marco básico aristotélico, la democracia es la forma degradada de, y opuesta a, la *politeia*, de lo que puede aparecer como una «ciudad buena». Lo cual implica que el *demos* que forma parte de la concepción de Aristóteles de la democracia se compone de múltiples ingredientes.

No sólo se compone de los muchos sino también de los pobres; y, además, de los muchos y/o de los pobres caracterizados por los defectos (egoísmo, no sumisión a la ley u otros) que sustentan, a su vez, la diferencia entre una democracia y una *politeia*[1]. Dado que el sentido aristotélico de *demos* favorece los propósitos de una clasificación global de los sistemas políticos, traerlo a colación en este momento supone una complicación innecesaria. Pero, aun si nos limitamos a los puros y simples usos lingüísticos del término, nos encontramos con varios significados del mismo.

Demos en el siglo quinto antes de Cristo significó la comunidad ateniense (o algo semejante) reunida en la *ekklesía*, la asamblea popular. Sin embargo, *demos* puede asimilarse a todos; o a los *polloi*, los muchos; o a los *pleiones*, la mayoría; o a la *óchlos*, la multitud (el sentido degenerado). Y en el momento en que *demos* se traduce por *populus* latino, aumentan las ambigüedades. El concepto romano de pueblo es muy peculiar y sólo puede entenderse dentro del marco de lo que denominamos constitucionalismo romano. Con todo, no puede descartarse por irrelevante, dado que la lengua de la Edad Media fue el latín. Durante unos quince siglos, por tanto, el concepto fue el de *populus*; lo que implica que la doctrina de la «soberanía popular» incorporada a nuestro concepto de democracia no es griega, y se entiende erróneamente siempre que la hacemos derivar directamente de *demos*. Por último, con el advenimiento de nuestras lenguas modernas se ha producido una diversidad básica, a saber, que el vocablo italiano *popolo*, así como sus equivalentes francés y alemán, transmiten la idea de una entidad única, mientras que el inglés *people* indica una pluralidad: a pesar de tratarse de un nombre colectivo, adopta un verbo en plural. En el primer caso, llegamos fácilmente a pensar que *popolo*, *peuple* y *Volk* denotan un todo orgánico, un «todo el mundo» que puede expresarse por una voluntad general indivisible; en tanto que en el segundo hablar de democracia equivale a decir «policracia», una multiplicidad divisible formada por el conjunto de individuos, de «cada uno». Así pues, no es una mera coincidencia que las interpretaciones holísticas del concepto provengan de estudiosos que piensan en alemán, francés o italiano.

[1] El marco básico de Aristóteles es simple: Gobierno de uno, de unos pocos y de muchos, en sus tipos buenos y degradados. Este marco, sin embargo, se complica por una tipología empírica que da lugar a una serie desordenada de democracias. Véase *The Politics of Aristotle*, trad. y ed. E. Barker (New York: Oxford University Press, 1958), esp. pp. 162-86. Esto explica por qué ninguna definición del concepto aristotélico de democracia se admite sin discusión. El problema se trata en el capítulo X, sección 2.

A pesar de nuestro compromiso con la máxima de que la democracia debe hacerse tan inteligible como sea posible, lo expuesto anteriormente no puede reducirse a menos de seis interpretaciones de la palabra «pueblo»:

1. Pueblo, que significa literalmente *todo el mundo*.
2. Pueblo como una gran parte indeterminada, un *gran número*.
3. Pueblo como *clase baja*.
4. Pueblo como una entidad indivisible, como una *totalidad orgánica*.
5. Pueblo entendido como la mayor parte, expresada por un principio de *mayoría absoluta*.
6. Pueblo entendido como la mayor parte, expresada mediante un principio de *mayoría limitada*.

La primera interpretación es, al parecer, la más intuitivamente obvia. Empero, el pueblo que constituyen los ciudadanos de una democracia no puede literalmente incluir a todo el mundo. Ninguna democracia ha existido nunca ni es probable que exista sobre esa base. En las democracias griegas, el *demos* excluía no sólo a las mujeres, sino también a los nacidos no libres, los esclavos, quienes solamente se sumaban a la mayoría de los habitantes de la ciudad. Hoy en día excluimos todavía (después de la inclusión relativamente reciente de las mujeres) a los menores, los disminuidos mentales, los criminales que cumplen sentencia, los no ciudadanos y a los transeúntes. ¿Qué debe y qué puede incluir el «pueblo»? Por importante y apremiante[2] que pueda considerarse la cuestión, nadie ha defendido aún la inclusión total, sin excepciones. El que pueblo signifique «todo el mundo» es una concepción que se mantiene, por así decirlo, por la fuerza de su vaguedad connotativa.

Si todos sin excepción es un criterio que convertiría la democracia en un imposible, el pueblo como «el gran número», o los más, no puede simplemente utilizarse como criterio. En no poca medida la democracia es un procedimiento; y el pueblo entendido como el gran número es una noción que plantea la exigencia procedimental imposible de tener que determinar, en cada ocasión, *cuántos* componen un pueblo o son suficientes para constituir un pueblo. A mayor abundamiento, y de nuevo, ¿un gran número respecto a qué total? Así pues, las dos primeras interpretaciones crean más problemas que los

[2] Ver especialmente R. A. Dahl, en J. Fishkin y P. Laslett, eds., *Philosophy, Politics and Society*, 5 series (Oxford: Blackwell, 1979), cap. 6, «Democracia procedimental».

que resuelven y pueden dejarse a un lado teniendo en cuenta que su utilidad es limitada.

Puede parecer como si la indeterminación del (2) resultase corregida por el (3), es decir, estableciendo que el número lo integra la clase baja y, en concreto, los pobres y/o la clase trabajadora. Pero esta interpretación es en principio difícil de defender y más difícil aún de aplicarse en la práctica. En la época de Aristóteles, y durante largo tiempo después, la clase baja la componían los pobres, y los pobres excedían ampliamente a los ricos. Sin embargo, cuanto más se afirma una considerable clase media, más se diluye la dicotomía pobre *versus* rico. A medida que una sociedad se moderniza, su forma socioeconómica piramidal se transforma en hexagonal. Y en las sociedades postindustriales, «los pobres hambrientos» y el proletariado equivalen a minorías superadas. A mayor abundamiento, y aparte de su desuso actual, la identificación del pueblo con la clase baja es en principio altamente cuestionable. Si bien ninguna democracia puede literalmente incluir a todo el mundo, aun así las exclusiones compatibles con los principios democráticos o deben estar específicamente justificadas (como en el caso de los menores), o deben ser de naturaleza procedimental. Por ejemplo, el principio de mayoría implica, en cierto sentido, algunas exclusiones; transitorias y flexibles empero, pues mi exclusión de hoy permite aún mi inclusión de mañana. Por el contrario, el pueblo entendido como la clase baja postula una exclusión fija: quienquiera que no pertenezca a la clase baja está excluido para siempre. Y esto es, en mi opinión, o democráticamente inaceptable o aceptable sólo en el caso de retornar a la noción aristótelica, según la cual la democracia es una mala forma de gobierno.

La cuarta interpretación —la concepción holística y orgánica— adolece del defecto fundamental de no conducir en absoluto a la democracia o, en todo caso, de permitir la justificación de cualquier régimen político. Examinémosla más de cerca. La advertencia preliminar es que no hay que concebir al «pueblo» de forma individualista. A decir verdad, durante mucho tiempo tanto el griego *demos* como el latino *populus* fueron concebidos de manera corporativa, no como la suma total de individuos separados considerados aptos para decidir por sí mismos. En la concepción corporativa de la vida, se consideraba al individuo por su pertenencia a, o su integración en, la autoridad, la iglesia, la tradición y otros agregados. Con todo, la consideración del pueblo como una «fusión orgánica» no tiene lugar hasta la revolución romántica. Rousseau es una buena muestra de la diferencia entre las concepciones románticas y pre-románticas. Rousseau invocaba una voluntad general indivisible; pero no era indivisible del todo [3]. En Rousseau todavía puede encontrarse el eco de una visión de la sociedad basada en el contrato y relacionada con los derechos naturales individuales. Con los románticos esa concepción es frontalmente rechazada. Los románticos invocaban un espíritu del pueblo, un *Volksgeist* o una *Volksseele*, que verdaderamente parecía una super-alma. La advertencia consiste, por tanto, en no confundir la noción corporativa del pueblo con la de la «totalidad orgánica». Esta última denota una fusión más intensa que la admitida por la tradición del derecho natural, es característica de los románticos y, a continuación, un producto del idealismo filosófico. Pero si nos referimos a la concepción holística, romántica, del pueblo, nos encontramos con una noción que legitima mucho mejor a un gobierno tiránico que a una democracia. Partiendo de la idea del pueblo como un todo orgánico puede fácilmente inferirse que cada individuo no cuenta para nada; en nombre de la totalidad, todos y cada uno pueden ser aplastados al mismo tiempo; y tras la fórmula «todos como uno solo», cabe percibir la justificación de las autocracias totalitarias, pero no de las democracias. Una democracia no puede siquiera comenzar a funcionar a menos que se deshaga de tal fórmula.

Nos queda, pues, la noción de pueblo expresada en términos de normas contables, es decir, traducida o en el (5) principio de la mayoría absoluta o en el (6) de la mayoría limitada. La mayoría absoluta significa, en este contexto, que sólo cuenta la mayoría: el mayor número de una población dada representa a todos y posee un derecho ilimitado (o sea, absoluto) para decidir por todos. A la inversa, el principio de la mayoría limitada mantiene que ningún derecho de mayoría alguna puede ser «absoluto» (es decir, ilimitado). El primer criterio lleva a la democracia definida como un sistema de gobierno de mayoría pura y simple; el segundo, a un sistema democrático de gobierno de mayoría limitado por los derechos de la minoría. En ambos casos disponemos finalmente de criterios operativos y/u operacionales. Pero ésta es la única característica que las interpretaciones procedimentales tienen en común, pues están reñidas en todos demás aspectos.

A primera vista podría parecer que la solución de traducir «pueblo» por el derecho de la mayoría a un gobierno absoluto constituye lo más sencillo. Pero no es así. El establecer el derecho absoluto de la mayoría para imponer su voluntad sobre la minoría, o minorías, equivale a adoptar una norma que funciona, a la larga, en contra del mismo principio que ensalza. Si el primer ganador de una contienda democrática adquiere un poder sin trabas (absoluto), entonces puede autoerigirse en ganador permanente. En este supuesto, una democra-

[3] Véase capítulo II, sección 4.

cia carece de futuro democrático y deja de ser desde el principio una democracia; puesto que el futuro democrático de una democracia depende de la convertibilidad de mayorías en minorías y, a la inversa, de minorías en mayorías. En una segunda aproximación, consecuentemente, el principio de la mayoría relativa resulta ser *el* principio de la democracia que funciona democráticamente.

Este es el punto más crucial, sobre el que volveré en breve [4]. Por el momento baste señalar que hemos ido ya mucho más allá de una explicación y definición etimológicas de *democracia*. Si es cierto, como acabo de apuntar, que la noción de pueblo debería entenderse en el sentido de requerir un gobierno de mayoría limitado por los derechos de la minoría, la pregunta entonces es: ¿cómo podemos restringir el poder de aquellos que, en principio, tienen pleno derecho a él? No cabe contestar a esta cuestión recurriendo a la noción de democracia como pura «voluntad del pueblo»; en efecto, un pueblo legitimado para adoptar decisiones en consonancia con el principio de gobierno mayoritario ejerce su poder dentro de ciertos límites, aunque sólo sea porque elementos totalmente extraños a la voluntad popular entran en acción. Pero antes de abordar complejidades de esa índole, se impone un ulterior examen de la noción de pueblo.

La democracia etimológica desemboca de modo natural en la *demolatría*, en grandes discusiones en torno al pueblo, sin tomarlo realmente en consideración. Como indica Burdeau, mirar al pueblo suscita en algunos un sentimiento de sacrilegio, «un sacrilegio, porque en el Panteón de los valores políticos el pueblo se reviste de un misterio inseparable de su poder» [5]. El demólatra habla del «pueblo real»; pero acaba, en verdad, haciendo un fetiche de un pueblo ideal situado exactamente fuera de la vista. Aún peor, la demolatría no es necesariamente *demofilia*, amor real y compasión por los pobres, los desheredados, los desamparados. Convertir en fetiche un pueblo ideal va con frecuencia unido a un desprecio general por el pueblo real y existente. Desde Robespierre en adelante contamos con numerosas pruebas de lo fácil que es en la práctica que una mística del ideal derive en su contrario, en una mística propensa al derramamiento de sangre, a la exterminación implacable del pueblo. Aceptando el riesgo de ser acusado de sacrilegio, demos al «pueblo» un fundamento concreto.

[4] Véase sección 4, más abajo. El punto será tratado más extensamente según avanzamos, especialmente en el capítulo VI, sección 2, y capítulo IX, sección 4. Para un enfoque claro y sensato, véase H. B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960), cap. 8, «El principio de mayoría y sus límites».

[5] *Traité de Science Politique*, vol. IV (Paris: Libraire Générale de Droit, 1952), p. 112. En los volúmenes VI y VII uno encuentra, sin embargo, que Burdeau presta atención al misterio.

II.2 *El pueblo en la sociedad de masas*

Cuando se concibió el término *demokratía*, el pueblo al que se refería era el *demos* de una *polis* griega, una comunidad pequeña, estrechamente unida, que actuaba *in situ* como un cuerpo decisorio colectivo. Pero cuanto mayor es la comunidad política, menos puede el concepto de pueblo designar a una comunidad específica, y más connota una ficción jurídica o, en cualquier caso, una construcción considerablemente abstracta. Ya no vivimos en una *polis*, sino en lo que los griegos consideraban su negación: la *megapolis*, la ciudad política que ha perdido toda proporción humana. Así pues, el mero hecho es que el pueblo de la *polis*, de las comunas medievales, así como el tercer (y cuarto) estados del antiguo régimen, ya no existen. Con el colapso de las estructuras corporativas y de la concepción corporativa de la vida, y con el repudio del principio tomista según el cual hay que conformar la propia existencia de acuerdo con la propia condición pre-ordenada, el pueblo se ha convertido cada vez más en una *Gesellschaft* y cada vez menos en una *Gemeinschaft* [6]. La sociedad moderna resulta ser el verdadero opuesto de la totalidad orgánica deificada por los románticos en sus sueños medievalistas. Hoy en día «el pueblo» representa un agregado amorfo, en una sociedad altamente difusa, atomizada y, en última instancia, anómica.

Una realidad nueva requiere un nombre nuevo; de ahí que hablemos a este respecto de «sociedad de masas» [7]. Sin embargo, puesto

[6] Esta es la conocida distinción de F. Tonnies en *Community and Society* (1887; trad., New York: American Book Co., 1940). *Gesellschaft* es una sociedad entendida como una red externa e impersonal de asociaciones de índole comercial, un modo exterior de coexistencia; *Gemeinschaft* es una comunidad en el sentido simbiótico del término, o sea, una forma de coexistencia en la que el grado de interpenetración personal es máximo, en la que se logra un fuerte sentimiento de «nosotros». Estos tipos ideales opuestos sirven de soporte al tránsito de las comunidades primarias a los grupos secundarios, a las organizaciones meramente formales.

[7] La teoría del hombre masificado y de la sociedad de masas no debe confundirse con los estudios anteriores sobre la psicología de masas. Sobre la distinción entre masas, multitudes, audiencias, etc., véase R. W. Brown, «Fenómenos de masas», en G. Lindzey, ed., *Handbook of Social Psychology* (Cambridge, Mass.: Addison-Wesley, 1954), 2:833-76. En particular sobre «movimientos», véanse N. J. Smelser, *Theory of Collective Behavior* (New York: Macmillan, 1963); y F. Alberoni, *Movement and Institution* (New York: Columbia University Press, 1984).

que la teoría de la sociedad de masas y de la noción de hombre masificado han sido objeto, en los años sesenta y setenta de dura crítica [8], no nos detengamos en una discusión sobre etiquetas y comencemos por preguntarnos: ¿cuáles son los nuevos elementos, los nuevos factores, que caracterizan el estadio actual de las sociedades occidentales?

El más obvio es la magnitud, el factor tamaño. Los ciudadanos atenienses que se reunían en la *ekklesía* eran, según Tucídides, un máximo de cinco mil y, generalmente, oscilaban entre dos y tres mil. En las comunas democráticas de la Edad Media, y hasta la época en que Rousseau idealizaba y apreciaba la República de Ginebra, no se produjo cambio espectacular alguno. Aunque ciertas de las implicaciones del incremento de tamaño deben aún ser exploradas, es innegable que la megalópolis no favorece el sentido de la eficacia individual y, en su lugar, promueve la atomización y fomenta la despersonalización que lleva a la anomia. Un segundo factor es la dramática aceleración de la historia, de la máquina del tiempo. El mundo actual se mueve a tal velocidad que en el breve espacio de una vida llegamos a convertirnos en ajenos totalmente al mundo que conocimos en nuestra niñez. Aun si lo novedoso supone una mejora respecto de lo que le precedió, la experiencia sigue siendo la propia de un desarraigo histórico traumático. El tercer factor, concomitante, es la tasa y el avance de la movilidad horizontal. En las sociedades occidentales un número cada vez menor de gente vive y muere donde nace; y esto supone el desarraigo de la comunidad. Es verdad que la pérdida de las raíces puede significar una liberación de las que constituían cadenas —empero, el desgarro de los tejidos de conexión continúa representando un coste en sí mismo. Se trata quizá de un corte dramatizado por un matiz pasajero, a saber, la naturaleza rupturista del cambio de la vida rural a la urbana. No obstante, puesto que la megalópolis no restablece la intimidad, es posible que la «muchedumbre solitaria» [9] siga viviendo entre nosotros. En síntesis, el abrigo que el grupo primario proporciona ha desaparecido de nuestras vidas; el ajuste a entornos siempre y rápidamente cambiantes representa una carrera agotadora sembrada de abandonos de inadaptados; y el vacío resultante alimenta la alienación y la anomia [10].

[8] Véase, sobre esto, S. Halebsky, *Mass Society and Political Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976). La crítica de la teoría de la sociedad de masas forma parte del ataque más general al denominado elitismo que, a mi vez, critico en el cap. VI, especialmente en su sección 8.

[9] La referencia es a D. Riesman (con N. Glazer), *The Lonely Crowd* (New Haven: Yale University Press, 1950). Véase también en esta línea de investigación P. Slater, *The Pursuit of Loneliness* (Boston: Beacon Press, 1970).

[10] La anomia, o ausencia de normas, es la contribución característica de E. Durkheim —posiblemente el clásico más importante sobre el cambio de la

Decía anteriormente que una realidad distinta requiere una nueva denominación. ¿Por qué no llamarla «sociedad de masas»? En primer lugar, debemos comprobar que sus críticos no la desfiguran. Enseguida, debemos también distinguir entre la teoría política y la teoría sociológica de la sociedad de masas. Así, hasta ahora, he descrito la sociedad de masas en términos sociológicos. En cuanto tal, la teoría apunta en esencia a una pérdida de la comunidad, y a una pérdida especialmente provocada por la aceleración y el desarraigo [11]. No sostiene, por otra parte, que las «sociedades comunales», tradicionales, sean un paraíso perdido. Igualmente, no implica que las democracias del pasado fueran mejores o más seguras. La cuestión, simplemente, es comprender y percibir lo que es hoy el concreto referente «pueblo». Hasta aquí, pues, todo parece en orden. La polémica surge cuando nos encontramos con la teoría política de la sociedad de masas y, específicamente, cuando nos preguntamos por las implicaciones políticas de tal estado de cosas.

No habría que olvidar que la temprana literatura política sobre el hombre masificado y la sociedad de masas —Ortega y Gasset, Mannheim, Jaspers, hasta Hannah Arendt— reflejó el trauma de las tomas del poder fascista y después nazi «democrática». ¿Cómo pudo llegar a suceder? ¿Y cómo puede ocurrir aún, para decirlo en palabras de Revel, que la «tentación totalitaria» tenga tanta importancia y persista en buena parte de Europa? [12]. La filosofía de Ortega era «aristocrática» en el sentido griego del término: alababa la excelencia. Pero su distinción entre minorías dirigentes y masas pasa a través las clases sociales. Los *áristoi* de Ortega fueron concebidos ascéticamente, como individuos ejemplares definidos por las obligaciones, no por los derechos. A la inversa, el hombre masificado era asimilado por Ortega al heredero consentido de las familias nobles. Y a pesar de la crítica demoledora a que se vio sometido, su imagen de un hombre nuevo que por vez primera en la historia da todo por supues-

sociedad tradicional a la sociedad moderna—, en su obra *Suicide* (1897; Glencoe: Free Press, 1951).

[11] La pérdida de la comunidad se refiere al significado específico según el cual comunidad indica intimidad, una forma especial de relación directa. El vocablo también indica una unidad definida de modo meramente funcional (como en las expresiones comunidad urbana o, incluso, más imprecisamente, comunidad política). Desde luego una comunidad real, una *Gemeinschaft*, es también funcionalmente significativa; pero lo inverso no es cierto, pues la significación funcional no implica comunión íntima alguna. Para una discusión de conjunto, véase C. J. Friedrich, ed., *Community* (New York: Liberal Arts Press, 1959); y, específicamente, R. A. Nisbet, *The Quest for Community* (New York: Oxford University Press, 1953).

[12] F. J. Revel, *The Totalitarian Temptation* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1977).

to, que disfruta de beneficios sin sentirse solidario con las condiciones que los hacen posibles, que rechaza ponerse a la altura de sus responsabilidades, y que se comporta como un niño mimado, como un heredero desagradecido e indigno, sigue siendo un diagnóstico pleno de intuición [13]. Según Hannah Arendt eran las masas las que hacían posible el totalitarismo; pero, al igual que Ortega, nos identificaba con la clase baja o trabajadora, con los desvalidos. A su juicio «las masas» proceden de todas las clases [14].

A tenor con la refundición global de la teoría de la sociedad de masas realizada por Kornhauser al final de los cincuenta una sociedad atomizada puede ser fácilmente movilizada y manipulada. El hombre masificado es un hombre aislado, desguarnecido y, por tanto, disponible; su comportamiento tiende a hacerse extremo y en él las formas activistas de respuesta e intervención en el proceso político constituyen la alternativa a la apatía. De esta suerte la sociedad de masas es susceptible del dominio carismático, y puede ser movilizada totalmente. En palabras de Kornhauser: «El tipo psicológico característico de la sociedad de masas proporciona escaso apoyo a las instituciones democrático-liberales... El individuo trata de vencer la ansiedad acompañando la auto-alienación con la apatía o el activismo... Así el hombre masificado resulta vulnerable al llamamiento de los movimientos de masas que le ofrecen una manera de superar el dolor de la alienación» [15]. Hablamos, con todo, de una carga potencial. Pero, ¿cuál es el factor desencadenante? ¿Cómo se transforma en una realidad concreta esa potencialidad? Kornhauser apunta que la variable crucial hay que encontrarla en relación entre las élites y las no élites, y viceversa. Lo cual es posiblemente cierto, pero la teoría política de la sociedad de masas sigue estando, a este respecto, muy incompleta.

Masas aparte, Erich Fromm suscitó una cuestión que nunca había sido formulada antes. En los primeros años cuarenta se preguntaba sobre si nuestra época no se caracterizaba por un «miedo a la libertad» y, como consecuencia, por un latente «escape de la libertad» [16]. Su inquietante duda era: ¿es la libertad demasiada carga, demasiada responsabilidad? Tentaciones totalitarias, miedo de la libertad, vulnerabilidad, fácil manipulabilidad; son ciertamente resgos preocupantes. ¿Se trata de una imagen exagerada y sesgada? Si es así, corrijamos la descripción y enmendemos el prejuicio. No se reformará, sin embargo, mediante una pura predisposición en contra o, simplemente, restableciendo el «misterio» del que hablaba Burdeau. El punto que tiene que ver con mi argumento es simplemente éste: el hombre de nuestro tiempo no puede parecerse a sus antepasados; empero, el etimólogo construye su edificio sobre bases que rehusa examinar. Su *demos* fue enterrado hace siglos, y debe aún reemplazarlo.

[13] Véase especialmente *The Revolt of the Masses* (1930; New York: Norton, 1932), caps. 6 y 12. Camus dijo de Ortega que era el mayor escritor europeo después de Nietzsche. En Estados Unidos Ortega ha sido poco leído y en gran parte mal interpretado. Pocos de sus críticos radicales parecen saber que Ortega era partidario de la conjunción del liberalismo y del socialismo. Una reevaluación correcta es la de L. Pellicani, *Introduzione a Ortega y Gasset* (Napoli: Liguori, 1978).

[14] Se hace referencia a *The Origins of Totalitarism*, publicada primeramente en 1951 (New York: Harcourt, Brace).

[15] W. Kornhauser, *The Politics of Mass Society* (Glencoe: Free Press, 1959), p. 112 y *passim*.

II.3 *Poder del pueblo y poder sobre el pueblo*

Hasta este momento hemos tratado del pueblo, el elemento más simple de nuestro problema. Cuando se procede a analizar el vínculo entre el concepto del pueblo y el de poder, entre *demos y kratos*, la dificultad aumenta. Incluso resulta insuperable para el enfoque etimológico.

Aunque analíticamente el poder es una noción difícil, históricamente y en la historia del pensamiento político es francamente sencilla. El poder es un concepto *político*, no ético. Además el poder no es *libertad*. ¿Por qué digo esto? ¿No estoy subrayando lo que es obvio? No del todo. Macpherson ha sido durante unos veinte años un autor de gran influencia, y su definición del poder es «la capacidad (del individuo) para usar y desarrollar sus cualidades esencialmente humanas» [17]. Pues bien, no. La capacidad de usar y desarrollar nuestras capacidades humanas ha sido durante largo tiempo un asunto de la ética, y a través de esta vía penetra en la política como una de los significados de la «libertad» [18]. Pero la libertad así concebida está muy lejos del poder. Que dos cosas tan radicalmente distintas puedan confundirse es prueba de nuestro estado de confusión; y la facilidad con que un nombre equivocado (la mera recalificación de un concepto muy viejo) es aclamado como un concepto nuevo prueba lo resbaladizo del terreno sobre el que nos movemos. Teniendo presentes am-

[16] Recuerdo los dos títulos dados a la misma obra. *The Fear of Freedom* es el inglés (London: Routledge & Keagan Paul, 1942), *Escape from Freedom*, el americano. Ambos títulos son fieles al mensaje del libro.

[17] C. B. Macpherson, *Democratic Theory: Essays in Retrieval* (Oxford: Clarendon Press, 1973), p. 50. Puesto que éste es el concepto central de Macpherson, hay paráfrasis de esta definición diseminadas en sus escritos.

[18] La cuestión se aborda de nuevo en los capítulos 11 y 13 de esta obra.

dos datos, no resulta superfluo subrayar que para los estudiosos que han trabajado sobre el problema de la vinculación entre *demos* y *kratos*, el poder es siempre la fuerza y la capacidad de controlar a los otros —incluyendo la fuerza de disponer de sus vidas y de sentenciarlos a muerte.

La distinción crucial en materia de poder es la que se establece entre sus titulares y sus detentadores reales. El poder es, en última instancia, *exercitium*: el ejercicio del poder. ¿Cómo puede el pueblo, como quiera que se entienda y defina, ser el detentador efectivo del poder? Como es obvio, el derecho nominal al poder no resuelve el problema de la soberanía popular. Las monarquías seculares, en su lucha con la iglesia, afirmaron su independencia sustituyendo la fórmula *omnis potestas a Deo*, todo el poder deriva de Dios, por la de *omnis potestas a populo*, todo el poder dimana del pueblo, recurriendo así a una justificación democrática. Esta fue empleada por Marsilio de Padua, el principal proponente medieval del concepto de soberanía popular, en su defensa de Luis de Baviera y de la supremacía imperial. Pero si Marsilio se apoyaba en la soberanía popular para sostener al imperio frente a la iglesia, más tarde, los jesuitas utilizaron el mismo principio para luchar con los monarcas absolutos y justificar el derecho a matar al tirano. Y la cuestión es que el derecho al poder es poco más que una atribución nominal, que un poder nominal [19].

La doctrina medieval pretendió establecer un puente entre el poder nominal y el ejercicio del poder mediante la *fictio* de la representación, es decir, a través de la idea de la delegación del ejercicio del poder por su titular en otra persona. Se trataba ciertamente de una ficción, ya que la doctrina medieval no pensaba en una transferencia real [20]. En particular, según la doctrina medieval de la representación, el representante —la persona o cuerpo en quien se delegaba el ejercicio del poder— no tenía por qué ser un representante elegido.

---

19 Véanse en general E. Crosa, *La Souvranità Popolare dal Medioevo alla Rivoluzione Francese* (Torino: 1915); y W. Ullmann, *Principles of Government and Politics in the Middle Ages* (London: Methuen, 1961), pt. 3. Sobre Marsilio en concreto, véase A. Cecchini y N. Bobbio, eds., *Studi Raccolti nel VI Centenario della Morte di Marsilio da Padova* (Padova: Cedam, 1942).

20 A. J. Carlyle, *Poltical Liberty* (New York: Oxford University Press, 1941), exagera el caso de los cuerpos representativos españoles del siglo XII, del Parlamento inglés de 1295 y de los Estados Generales del siglo XIV en Francia. Las libertades medievales apenas contaban con el apoyo de los cuerpos que pretendían representar la voluntad de la comunidad; más bien encontraban soporte en la creencia (como apunta Bracton) de que el rey tenía dos superiores, Dios y la ley —la costumbre del país. Sobre la relación ley-libertad, véase el cap. II de esta obra.

Durante la Edad Media, y posteriormente, la representación fue una *praesumptio juris et de jure*, una presunción que no permitía la posibilidad de demostrar lo contrario. Por tanto, la representación servía también para legitimar —como así ocurrió— al absolutismo monárquico, situándole en una posición de representación permanente e irrevocable, perteneciente por derecho hereditario al soberano y a sus descendientes [21].

Con ese telón de fondo, resultan perfectamente comprensible la aversión que Rousseau sentía por la idea de representación y la razón por la que invirtió la fórmula, sustituyendo la representación no electiva por el principio de la elección sin representación. En la democracia prevista por Rousseau la elección de los magistrados no les convertía en representantes. El pueblo, para Rousseau, no delegaba su poder y no debía abandonar el ejercicio del poder. Rousseau veía dónde se encontraba el peligro. Empero, su solución es difícilmente práctica. Rousseau mismo admitía que tan sólo era realizable a pequeña escala, en repúblicas muy pequeñas [22]. De ahí que no podamos seguir su consejo. Si no se considera al que resulta elegido como representante de aquellos que le eligen, la elección crea de por sí un gobernante absoluto. A través de la historia, se han creado gobernantes sin freno tanto por medio de una elección como por la pura fuerza o por sucesión hereditaria. De ahí que necesitemos de *ambos*, de la elección y de la representación. Una elección, en cuanto tal, no crea un represtante. El Papa es elegido por un colegio de cardenales y no es en modo alguno un representante de sus electores. El lazo entre ambos se establece mediante una expectativa normativa (que es, también, vía la remoción, una expectativa sancionable) de la responsabi-

---

21 Esto se aplica, sin embargo, a la tesis de una *translatio imperii*: de que la cesión del poder del pueblo al emperador era definitiva. El argumento contrario era que el pueblo sólo realizaba una *concessio*, una cesión temporal y revocable de su poder. Sobre los comienzos de la teoría de la representación, véase R. W. y A. J. Carlyle, *A History of Medieval Political Theory in the West* (6 vols., 1903-1936), vol. V, cap. 4, y vol. VI, parte 2, cap. 6; y M. V. Clarke, *Medieval Representation and Consent* (1936; New York: Russell, 1964). Mommsen mantenía que el principio de representación puede remontarse a la antigüedad, línea interpretativa seguida, por ejemplo, por J. O. A. Larsen, *Representative Government in Greek and Roman History* (Berkeley: University of California Press, 1955). Creo que esta tesis es errónea, y comparto plenamente la afirmación de Rousseau: «La idea de representación es totalmente moderna; deriva del gobierno feudal... En las antiguas repúblicas el término era desconocido» (*Contrat Social*, III, 15). O. Gierke, *Political Theories of the Middle Ages*, una traducción parcial del vol. 3 de *Genossenschaftrecht* (Cambridge: 1900), p. 64, conviene en que «La idea del ejercicio de los derechos del pueblo por una asamblea representativa... corriente en la Edad Media (fue) desconocida en la antigüedad.»

22 *Contrat Social*, III, I, 13, 15. Pero véase cap. II de esta obra.

lidad y rendición de cuentas de la persona elegida ante el electorado. Además, y en particular, la elección debe ser una elección libre. Así como la representación sin votantes posee escaso significado, la votación sin una elección libre no puede traducirse en un gobierno representativo, y se convierte en la renuncia periódica de un pueblo a su soberanía. Si la representación presupuesta es insegura, la elección sin opciones es fraudulenta [23].

En resumen, las democracias modernas giran en torno a: a) el principio de la mayoría relativa; b) los procedimientos electorales; y c) la transmisión del poder que supone la representación. Esto implica que dentro del pueblo como un todo, parte de él cuenta más y parte, menos; que incluso aquellos que constituyen una mayoría victoriosa votada no detentan realmente el poder; y que buena parte de lo que se denomina la «voluntad» popular parece más el «consenso» del pueblo. Una vez admitido esto, nuestra discusión se desplaza de la democracia etimológica y del contexto de la voluntad-del-pueblo hacia las técnicas de la democracia constitucional. Para *realizar la democracia*, la atribución de la titularidad del poder y su ejercicio real no permanecen en las mismas manos. Y ninguno de los medios instrumentales y procedimentales que llevan a la instauración de la democracia como sistema político a gran escala están implícito o son sugeridos por el significado del término.

«El poder del pueblo», conviene resaltarlo, es simplemente una expresión elíptica. La frase describe el comienzo de un proceso, pero lo deja pendiente en el aire; ya que el poder se ejerce sobre alguien y el gobierno presupone la existencia de los gobernados. ¿Poder del pueblo sobre quién? ¿Quiénes son los destinatarios, el objeto, de la soberanía popular? Cuando la fórmula se completa, reza así: la democracia es el poder del pueblo sobre el pueblo. Pero entonces el problema adopta un cariz totalmente distinto; no consiste solamente en el ascenso del poder, sino, más aún, en su descenso. Si, a lo largo de este proceso de doble dirección el pueblo pierde el control, se corre el peligro de que el gobierno *sobre* el pueblo no tenga nada que ver con el gobierno *del* pueblo. El problema central es por lo tanto: ¿cómo mantener y asegurar el lazo entre la atribución nominal y el ejercicio real del poder? Aunque las elecciones y la representación son los instrumentos necesarios de una democracia a gran escala, son también su talón de Aquiles. Quien delega el poder puede también perderlo; las elecciones son necesariamente libres; y la representación no es necesariamente genuina. ¿Cuáles son los remedios y las salvaguardas frente a tales eventualidades? Ciertamente es posible responder al interrogante, pero no partiendo de la «democracia literal». La verdad es que una teoría de la democracia que tan sólo consista en la idea del poder del pueblo solamente resulta adecuada en el combate con el poder autocrático. Una vez derrotado este adversario, lo que automáticamente se transfiere al pueblo es sólo un derecho nominal. El ejercicio del poder es otra cosa.

Cuando esto se ha comprendido claramente, podemos ya ocuparnos de los procedimientos de maximización del poder (del poder real) del pueblo. Sin embargo, cuanto más pretendamos un *exercitium* popular del poder —como en la teoría de la democracia participativa— más desearemos averiguar cómo es el pueblo del mundo real. Si esto no es así, si los que preconizan un poder popular directo son precisamente aquellos que consideran al pueblo como una entidad misteriosa, inescrutable y sagrada, no habremos avanzado una cuarta más allá de la democracia etimológica.

[23] Sobre la teoría de la representación, véase H. F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1967); G. Sartori, «Sistemas de Representación», en *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Macmillan & Free Press, 1968), vol. 13; J. R. Pennock y J. W. Chapman, eds., *Representation* (New York. Atherton Press, 1968); y A. H. Birch, *Representation* (New York: Macmillan, 1972). Un texto excelente, y con una buena introducción, es D. Fisichella, ed., *La Rapresentanza Politica* (Milano: Giuffrè 1983).

II.4 *El principio de la mayoría limitada*

Aunque este capítulo trate de aspectos preliminares, hay un problema que deseo plantear inmediatamente. La democracia, como he señalado hasta el momento, no es pura y simplemente poder popular. Ahora insistiré en que la democracia tampoco es pura y simplemente el gobierno de la mayoría. A decir verdad, «el gobierno de mayoría» es sólo una fórmula abreviada del gobierno de la mayoría *limitada,* que respeta los derechos de la minoría. Hasta hace unas pocas décadas esto se comprendía perfectamente. En la actualidad las mayorías —étnicas, religiosas, o mayorías puramente numéricas— han perseguido realmente a la minorías, a veces hasta el punto de su exterminio. Hoy en día esto sucede (evidentemente en Africa, pero también en otras partes del mundo) en nombre del gobierno de la mayoría y, por lo tanto, como una implicación obvia, en nombre de la democracia. La implicación es manifiestamente insostenible; pero en raras ocasiones lo oigo decir en voz alta y con claridad. Las objeciones normales a la identificación de la democracia con el puro (y de ahí, absoluto) gobierno de la mayoría se dirigen las más de las veces al caso especial de las sociedades muy divididas e intensamente conflictivas. Como

apunta Nordlinger, «el modelo democrático en su forma mayoritaria ortodoxa resulta inapropiado para la regulación de conflictos agudos» [24]. No discuto la conclusión de Nordlinger, pero me extraña su premisa, es decir, su referencia a un modelo «mayoritario ortodoxo» de democracia. ¿De qué modelo se trata? No estoy seguro. Pero de lo que sí estoy seguro es de que la democracia *no es* el gobierno mayoritario *incondicional* (y, por tanto, sin límite).

Difícilmente puede considerarse como novedoso el pensamiento según el cual el principio activo de la democracia es el principio de la mayoría limitada (restringida). Cuando Burham escribió que «la característica fundamental de la democracia, en el sentido en que utilizamos el término (al margen de lo que significó para los griegos que lo inventaron), es la concesión del derecho de expresión política a las minorías» [25], creía acertadamente manifestar una concepción de la democracia generalmente aceptada. Lord Acton lo había expresado así: «La demostración más segura para juzgar si un país es realmente libre es la dosis de seguridad de que gozan las minorías» [26]. Y Guglielmo Ferrero expuso concisamente el caso de la siguiente manera: «En las democracias, la oposición es un órgano de la soberanía poputar tan vital como el gobierno. Suprimir la oposición es suprimir la soberanía del pueblo» [27]. ¿Por qué?

Una primera respuesta podría ser que los autores citados, y la tradición que representan, eran especialmente sensibles, y estaban seriamente preocupados por la libertad individual. El argumento subyacente parece ser, pues, que «la libertad para el individuo no significa nada si no implica el derecho a seguir una línea de conducta y a mantener y defender opiniones que no cuentan con la aprobación de la mayoría» [28]. Pero supongamos que no compartimos esa preocupación, que la libertad individual no se considera tan importante como otros valores. En este caso, ¿no equipararíamos la democracia con el puro y simple gobierno de la mayoría? La respuesta sigue siendo negativa. El gobierno de la mayoría limitada es una característica

---

[24] E. A. Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies* (Cambridge, Mass.: Harvard Studies in International Affairs, 1972), p. 33.

[25] J. Burham, *The Managerial Revolution* (New York: John Day, 1941), página 162.

[26] *The History of Freedom in Antiquity* (1877). La cita proviene de *Essays on Freedom and Power* (New York: Meridian Books, 1955), p. 56. Si bien la preocupación de Acton era la libertad religiosa, incluye claramente la libertad en general.

[27] G. Ferrero, *Il Potere* (Milano: Communità, 1947), p. 217; trad. *The Principles of Power* (New York: Putnam, 1942).

[28] J. Allen Smith, *The Growth and Decadence of Constitutional Government* (New York: Holt, 1930), p. 280.

fundamental de la democracia aun sin recurrir a la libertad individual. Tanto si somos partidarios, como si no, de la libertad individual, el asunto no se basa en esta consideración. Sino más bien en la de más alcance, a tenor con la cual si la mayoría hace un uso excesivo de su derecho, el sistema, como tal, ya no funcionará como una democracia. Pero planteemos de nuevo el interrogante: ¿por qué es esto así?

Un primer punto tiene que ver con la misma definición de «pueblo». El pueblo, según se dijo, no puede literalmente consistir en todo el mundo; pero no puede tampoco quedar reducido a la mayor parte de la ciudadanía. Cuando traducimos pueblo por un criterio mayoritario, lo que hacemos es procurarnos sólo una «definición operativa». Lo que es tanto como decir que el pueblo se divide en una mayoría y en una minoría en el proceso de adopción de decisiones y a fin de que se tomen decisiones. El hecho, empero, permanece inalterado en el sentido de que el pueblo se compone, globalmente, de la la mayoría *plus* la minoría. De ahí que si el *criterio* de la mayoría se transforma (erróneamente) en la *norma* de la mayoría absoluta, la implicación real de este cambio es que una parte del pueblo (a menudo una gran parte) se convierte en un no pueblo, en una parte excluida. Aquí, por lo tanto, el argumento es que cuando la democracia se asimila a la regla de la mayoría pura y simple, esa asimilación convierte un sector del *demos* en un no-*demos*. A la inversa, la democracia concebida como el gobierno mayoritario limitado por los derechos de la minoría se corresponde con todo el pueblo, es decir, con la suma total de la mayoría y la minoría. Debido precisamente a que el gobierno de la mayoría está limitado, *todo* el pueblo (todos los que tienen derecho al voto) está *siempre* incluido en el *demos*.

Lo expuesto es muy abstracto. Para captar sus implicaciones, supóngase que una mayoría está legitimada por sus propios principios para ejercer su poder sin limitaciones. Inevitablemente, y casi por definición, una mayoría tal tratará injusta y desigualmente a la nomayoría. Esto implica que la mayoría en cuestión puede mantenerse y fácilmente se mantendrá como mayoría permanente. Pero si contamos con una mayoría que no puede convertirse en minoría, no estamos tratando ya de una mayoría democrática, es decir, de un sistema cuya regla de juego es el principio de mayoría. Pues el principio de mayoría exige mayorías cambiantes, el que las diversas partes del cuerpo político puedan ser alternativas de poder. Kelsen explicó ya la lógica subyacente del asunto con perspicacia inmejorable: «Incluso el que vota con la mayoría no está ya sometido a esa voluntad propia. Se da cuenta de ello cuando cambia de opinión (pues)... para ser libre otra vez, él, el individuo, tendrá que encontrar una mayoría en favor de

su nueva opinión»[29]. Permítaseme un comentario al respecto. Es evidente que si no se protege a las minorías, la posibilidad de encontrar una mayoría favorable a la nueva opinión es improbable, puesto que aquel cuya opinión cambia de ser la de la mayoría a ser la de la minoría inmediatamente se encuentra en las filas de los que no tienen derecho a hacer oír su opinión. En consecuencia, a menos que se respete la libertad de las minorías, no sólo la primera contienda electoral determinaría, de una vez por todas, los que son y los que no son libres; sino que también perderían la libertad aquellos que en esa ocasión votaron con la mayoría, porque en la práctica no se les permitiría cambiar de opinión. Así pues, la primera elección sería, en efecto, la única elección verdadera. Lo que equivale a decir que una democracia de ese tipo moriría en el momento de su concepción.

Después de haber llevado la argumentación al extremo, su esencia es que el ciudadano de una democracia representativa no pierde su libertad, como pretendía Rousseau, en el instante en que vota, precisamente porque puede decidir en cualquier momento cambiar su lealtad de la opinión mayoritaria a la minoritaria. El fundamento de su libertad y el hecho de que la democracia se mantenga como un régimen abierto, autodirigido, está precisamente en que se le permita cambiar de opinión. La libertad de cada uno es también la libertad de todos; y adquiere su significado más concreto y auténtico cuando nos encontramos en minoría. Es el respeto y la salvaguarda de los derechos de la minoría lo que mantiene el dinamismo y la mecánica de la democracia, *pace* el eslogan sobre la democracia como gobierno de la mayoría. En resumen, los derechos de la minoría son la condición necesaria del proceso democrático mismo. Si estamos comprometidos con tal proceso, también debemos estarlo con un gobierno mayoritario refrenado y limitado por los derechos de la minoría. El mantenimiento de la democracia como un proceso en marcha exige de nosotros asegurar que *todos* los ciudadanos (mayoría *plus* minoría) ostenten los derechos requeridos por el método a través del cual la democracia opera[30].

II.5 *La fórmula de Lincoln*

He sostenido que siempre que juzgamos una democracia según la pauta de su definición literal, los defectos que surgen se encuentran

[29] H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (Tübingen: 1929), capítulo I.

[30] En el capítulo 8, sobre todo en las secciones 4 a 7, me ocupo de nuevo del problema del gobierno mayoritario. Respecto a las múltiples complejidades de las nociones de mayoría y minoría, véase cap. 6, secciones 1 a 5.

probablemente en la definición, no en la realidad. Si una democracia fuese el «poder del pueblo» y nada más, se seguiría de esta premisa que todas las democracias existentes deben ser consideradas, y por ende rechazadas, como falsas democracias. Empero, existen sistemas políticos en los que no solamente el pueblo está protegido frente a los abusos del poder, sino que participa real y considerablemente en el proceso de decidir lo que debe hacerse y de «quién consigue qué». Tales regímenes políticos existen porque se comprendió que el problema de cómo deben establecerse comienza exactamente allí donde termina el entendimiento etimológico de la democracia.

No se pretende con lo dicho sugerir que el significado literal de la palabra carece de importancia. Si la definición etimológica no nos lleva lejos, sí que proporciona los fundamentos. La pertenencia del poder al pueblo sienta un principio que concierne a las fuentes y a la *legitimidad* del poder. Significa que el poder es legítimo sólo si se otorga desde abajo, sólo si constituye una emanación de la voluntad popular, y solamente si descansa en algún consenso básico manifiesto.

Considerado como una teoría de las fuentes del poder y del derecho nominal al poder, el concepto literal de democracia indica también que esperamos y demandamos de una forma democrática la prioridad de la sociedad sobre el Estado, que el *demos* precede a la *cracia*. La democracia existe, por tanto, cuando la relación entre los gobernados y el gobierno se rige por el principio de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no al revés, de que el gobierno existe para el pueblo, y no viceversa.

En la Proclamación de Gettysburg de 1861, Lincoln pronunció la más memorable de las caracterizaciones de la democracia: «Gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo.» Es sintomático que dicha frase resista el análisis puntual. Si tratamos de diseccionarla, hay que advertir respecto al elemento «gobierno del pueblo» que la preposición *de* puede indicar tanto el sujeto como, a la inversa, el objeto de una acción. De ahí que, en relación con este rasgo, sean factibles las conjeturas siguientes: a) gobierno del pueblo, con el significado de pueblo autogobernado, una democracia directa; b) al contrario, que el pueblo es el objeto del gobierno, que es gobernado; c) que el gobierno emana del pueblo en el sentido de que deriva su legitimidad del consentimiento popular; d) que el gobierno es elegido por el pueblo; e) que el gobierno es guiado por el pueblo. Por tanto, la primera caracterización cubre o puede cubrir todo el espectro de la política; no sólo todas las formas concebibles de democracia, sino también el gobierno sobre el pueblo que nada tiene en común con la democracia. El segundo elemento, «gobierno *por* el pueblo», tiene el defecto opuesto: es demasiado oscuro para permitir

conjeturas concretas. *Por* el pueblo, ¿en qué sentido? Esta fórmula es imposible de precisar. Sólo el tercer elemento, «gobierno *para* el pueblo», parece inequívoca: *para* el pueblo significa claramente en su interés, para su beneficio, en su provecho. Pero muchos regímenes que nunca pretendieron, en el pasado, ser democracias, se autodeclararon gobierno *para* el pueblo. Y hoy en día, las dictaduras comunistas afirman que son democracias precisamente por eso [31].

Este ejercicio de exégesis da a entender y sólo intenta comunicar que la frase de Lincoln describe la democracia fundamentalmente porque fue pronunciada por Lincoln. Puesto que conocemos a Lincoln, sabemos lo que pretendía. Sin embargo, si Stalin hubiera sido el primero en encontrar la fórmula, ¿no podía haberla usado él también? Ciertamente, su gobierno fue *del* pueblo, en el sentido gramatical, perfectamente autorizado, de que él lo gobernaba; es difícil refutar que su intención era gobernar *para* el pueblo; y *por* el pueblo bien pudo haber significado, en la mente de Stalin (ya que puede significar cualquier cosa), que él y su pueblo eran uno, que a través de su voluntad era la «voluntad general» la que gobernaba. Así pues, la línea de fondo es que la fórmula de Lincoln no basta para definir la democracia; sus credenciales democráticas arrancan de Lincoln. Si fuera otra la fuente creadora, podría muy bien significar aquello que Lincoln ni deseaba ni pretendía decir. Con la condición de que la fórmula posee una fuerza estilística más que un significado lógico, debería admitirse que ahí precisamente reside su propósito y su valor. Pues la utilización de «democracia» en su sentido literal inicia un discurso prescriptivo cuya íntima naturaleza es permanecer inacabado, continuar *ad infinitum*, así como *ad indefinitum*.

[31] Curiosamente, en la Proclamación de Gettysburg Lincoln deliberadamente no definió la democracia. Cuando lo hizo, en su mensaje al Congreso de abril de 1861, la caracterizó como un «gobierno del pueblo por el mismo pueblo». Presumiblemente, «para el pueblo» era para Lincoln una implicación, no un rasgo

Capítulo III
LOS LIMITES DEL REALISMO POLITICO

La política debe ser realista; la política debe ser idealista: dos principios que son ciertos cuando se complementan y falsos cuando se mantienen separados.

M. BLUNTSCHLI

III.1 *¿Qué es la política «pura»?*

Es mucho más fácil saber lo que una democracia debería ser que entender lo que *puede* ser. Esto es lo que se supone que debe descubrir el «realismo político» —si se concibe el realismo político como cálculo de la verdad efectiva, de la *verità effetuale* de Maquiavelo. Recuerdo a propósito la expresión de Maquiavelo porque el malentendido del realismo político puede remontarse a él. Desde la época de Maquiavelo, el enfoque realista de la política ha dado lugar a dos corrientes interpretativas que deben distinguirse claramente. Según la primera, a) *la política es la política*, y no cualquier otra cosa; la segunda b) supone que el realismo político expresa por excelencia un tipo específico de política y de comportamiento político denominado *política pura*. En tiempos más recientes, se ha rebautizado a la política pura con el nombre de *Machpolitik*, política de fuerza. La política pura o política del poder denota un tipo de política ajena a ideales y basada enteramente en la fuerza, el fraude y el uso implacable del poder. Y generalmente se da por sentado que ésta es el tipo de política y de conducta que preconiza el realismo político. Puesto que yo me opongo a la mayor parte de lo expuesto, será útil en principio referirnos a la vieja disputa en torno a lo que Maquiavelo realmente dijo y lo que sus intérpretes le hicieron decir.

El secretario florentino ha sido considerado el padre fundador del

y de la religión. Lo cual es más que decir que era un observador desapasionado, pues Aristóteles fue también un buen observador. La diferencia entre la *Política* de Aristóteles y el *Príncipe* de Maquiavelo reside en que, según la visión griega del mundo, la política, la ética y la religión se encuentran unidas. De ahí que podamos decir, en términos modernos, que Maquiavelo era ajeno a los valores y en cambio Aristóteles no [1].

Naturalmente, Maquiavelo no lo era como lo sería un seguidor de Max Weber en el moderno sentido de neutralidad valorativa. Pero resulta que Maquiavelo vivió en una época en la que la idea de la *Respublica Christiana* había perdido su significado, en la que la palabra «Estado» adquirió su sentido moderno [2], y en la que la creación del Estado parecía ser el asunto de mayor importancia. En resumen, Maquiavelo dejó constancia de la creación de los principados del Renacimiento por un nuevo tipo de príncipe. Con ello no pretende decirse que antiguamente la política hubiera sido una actividad realizada por dirigentes amables de acuerdo con criterios morales. Pero César Borgia era un caso asombroso, sin precedentes, incluso para sus desengañados coetáneos y víctimas. De esa forma, Maquiavelo se convirtió en un observador al margen de cualquier connotación valorativa, debido a que, al menos en parte, lo que contemplaba era una política inaudita, «desprovista de valores» [3]. Lo cual contribuye a explicar por qué Maquiavelo es el primero en afirmar francamente que la política no transige con los preceptos morales, estableciendo así la denominada «autonomía de la política».

[1] H. D. Lasswell y A. Kaplan miden la diferencia entre Aristóteles y Maquiavelo del modo siguiente: «Una clasificación aproximada de una muestra de trescientas frases... arrojó las siguientes proporciones entre filosofía política (exigencias y apreciaciones) y ciencia política (enunciaciones de hechos e hipótesis empíricas): *La Política* de Aristóteles, veinticinco frente a setenta y cinco... *El Príncipe* de Maquiavelo... se componía totalmente (en la muestra) de proposiciones de ciencia política en el sentido actual», *Power and Society: A framework for Political Inquiry* (New Have: Yale University Press, 1950), p. 118, n. 15).

[2] Hasta Maquiavelo, «estado significó generalmente *status*, situación. El término designa por vez primera una entidad política en la frase con que comienza *El Príncipe*: «Todos los estados y poderes que han gobernado y gobiernan a los hombres son... o repúblicas o principados.» El nuevo significado reaparece en este pasaje: «Cuando el cardenal de Roano dijo que los italianos no entendían la guerra, repliqué que los franceses no entendían el estado» (cap. 3). Sin embargo, tanto en los *Discursos* como en la *Historia de Florencia* Maquiavelo utilizó el término estado en el sentido medieval. Véase O. Condorelli, «El nombre "Stato" en Maquiavelo», *Archivio Giuridico* 6 (1923), pp. 77-112; F. Chiappelli, *Studi sul Linguaggio del Machiavelli*, y *Nuovi Studi sul linguaggio del Machiavelli* (Firenze: Le Monnier, 1952 y 1969).

[3] Este desarrollo resulta de una secularización de la política que difería, en Italia, de lo que estaba sucediendo en otras partes en que el príncipe italiano del Renacimiento no encubría su poder con atributos sagrados o carismáticos: para él era la *potestas*, el poder, lo que le confería la *auctoritas*, y no viceversa. Véase F. Chabod, *Del «Principe» di Nicolo Machiavelli* (Milano: 1926).

El intérprete de Maquiavelo debería siempre tener en cuenta que los principados del Renacimiento constituían microcosmos políticos únicos, especialmente entonces el príncipe y la política eran uno. Podría argüirse que lo mismo ocurre con todo gobierno tiránico. Empero, la tiranía descrita por Aristóteles contaba con el apoyo popular: el tirano griego iniciaba su carrera como demagogo. César puso fin a la república romana de manera muy semejante: fue aclamado soberano [4]. Pero César Borgia y los hombres como él no eran demagogos sostenidos por forma alguna de aclamación popular ni personas que invocaran una legitimidad preexistente. Si se atiende a la distinción entre tiranías *ex defectu tituli* (por falta de legitimidad) y tiranías *quoad exercitium* (en función de cómo se ejerce el poder), César Borgia era un tirano en ambos sentidos, y por esa razón un nuevo espécimen. Consecuentemente, el resultado es que lo que Maquiavelo observaba era un peculiar estado de cosas en el que la política coincidía con, y se resolvía en, la «naturaleza del Príncipe». Bajo esta perspectiva, pasa desapercibida una distinción esencial, a saber: la diferencia entre *el político* y la *política*.

La política es *más* que el político. Hablamos de política y/o de una política democrática, socialista, nacionalista, etc. Esto implica que por muy poderoso que sea el príncipe moderno, se encuentra vinculado por el curso de una acción que es, como tal, más fuerte que su voluntad personal. Stalin podía actuar casi de cualquier forma, pero difícilmente habría podido abandonar su identificación con el comunismo en el supuesto de que así lo hubiera querido. Por lo tanto, debemos tener la precaución de no equiparar la política y el político. Refiriéndonos al *político*, es dable diseñar una tipología en cuya base el político puro se encuentra en un extremo, en tanto que el político idealista se halla en el otro, con lo cual queremos decir que el primero es un político cínico que desprecia los ideales, y el segundo los persigue a toda costa. Admitiendo que podamos tropezar con el político puro, así como con el idealista, ¿cabe inferir que existen la «política pura» y/o la política totalmente «idealista»? Considero que no. Si nos referimos específicamente al Príncipe maquiavélico, sin embargo, podemos sentir la tentación de responder afirmativamente.

[4] Tanto es así que en la tripartición de las dictaduras de Franz Neumann el tipo «dictadura cesarista» indicaba el dictador que recibía la aprobación de las masas (que constituía la diferencia respecto a la «dictadura simple»). Véase *The Democratic and the Authoritarian State* (Glencoe: Free Press, 1957), pp. 233-47.

[5] La investigación prosigue en G. Sartori, «Qué es la Política», *Political Theory* I (1973).

Razón por la que debemos abstenernos de deducir consecuencias apresuradas sobre lo que Maquiavelo dijo realmente.

El no afirmó que la política *no es* la ética; pero tampoco dijo lo que la política *es* en sí. Por lo tanto, lo que se desprende de las premisas de Maquiavelo es que la política es «moralmente impura». Pero aún debemos averiguar lo que la política es en sí misma. Sobre este tema, Maquiavelo únicamente nos cuenta cómo se comporta un cierto tipo de político. Sin embargo, incluso el «político puro», si es astuto, no subestima lo que considera elementos *impuros* coadyuvantes al éxito de su política, pues el verdadero hombre dedicado a la política sabe que las ideas son fuerzas, que los ideales son armas y, como dijo el mismo Maquiavelo, que incluso los *paternosters* son útiles baluartes del Estado.

La cuestión es, por tanto, que la política pura es tan *irreal* como su contraria, una política totalmente ideal. Cualquier política es una mezcla de idealismo y de realismo; y si uno de los dos elementos llega a prevalecer, si el exceso de idealismo elimina el realismo, o viceversa, es muy posible que la política fracase. Nadie ha sido nunca capaz de establecer con éxito una política genuinamente pura, o una política estrictamente ideal y/o moral. Ambas fracasan por la misma razón. Lo que actualmente aparece bajo el nombre de «política de fuerza» pura puede funcionar sólo en la medida en que se ve alimentada por un *ethos*. A decir verdad, la *Machtpolitik* se fundamentó originariamente en la *Sittlichkeit* hegeliana, la más elevada forma de moralidad hegeliana. Ese *ethos* puede parecer bárbaro; de hecho, los mayores derramamientos de sangre y matanzas de la modernidad se han producido y se han llevado a cabo en el nombre de un ideal racista de la nación o en el de una sociedad sin clases. El hecho sigue siendo que la denominada política pura se basa también en valores e ideales. Podríamos incluso llegar a decir que la política se hace más «pura» cuanto más se convierte en *Sache*, en entrega a una tarea. La *Machtpolitik* es la misma que la *Sachepolitik*.

III.2 *Política proclive a la guerra* versus *política propensa a la paz*

Mi primera conclusión es que la expresión «política pura» es redundante cuando se pretende significar con ella que la política no es ética sino simplemente política; y falsa cuando se interpreta como una política sin ideales. Si un político propugna una política pura de este tipo, muestra escaso conocimiento de la realidad de la política —que es poco realista. De aquí se desprende que la distinción entre *política pura* sin ideales, de un lado, y *política impura* cargada de valores, del otro, establece una frontera equivocada en un lugar inapropiado. La distinción fundamental es más bien entre a) una *visión beligerante* de la política, y b) una *visión legalista* de la política, orientada hacia la paz. En la primera, la fuerza predomina sobre la persuasión, el poder establece el derecho y se intenta resolver los conflictos en términos de derrota del enemigo —del «otro», considerado como un *hostis*[6]. En la última, la fuerza se reserva como *ultima ratio*, como la peor y última razón, y en cuanto a los conflictos son resueltos por medio de acuerdos, tribunales y procedimientos «jurídicos».

El hecho de que la importancia de la distinción aludida haya sido indebidamente ignorada me induce a ulteriores reflexiones sobre la misma. Clausewitz afirmó que la *guerra* era la continuación de la política por otros medios. Es posible invertir el famoso aforismo para expresar una postura generalizada de predisposición a la guerra: la *política* es la continuación de la guerra por otros medios. La política es «como la guerra» —una guerra sin las armas de la guerra, ya que su experiencia central es la *hostilidad*, la percepción del vecino como un enemigo o, en cualquier caso, como un peligro o una amenaza. Cuando Hobbes describió el estado de naturaleza como una guerra de todos contra todos, también apuntaba, al menos implícitamente, a la concepción de política entendida como actividad preparada para la guerra. Piénsese que Hobbes la detestaba tanto como para pagar cualquier precio a fin de suprimir la guerra de la política. Empero, tenía aún que verificar cómo podía hacerse eso a un coste mucho menor —sin rendirse a un Leviathan— y de forma mucho más tranquilizadora.

La primera atenuación importante de las relaciones basadas en la fuerza, propensas a la guerra, fue la construcción romana del derecho civil y, precisamente, la resolución de los litigios ante tribunales de acuerdo con el precedente y con la equidad. Los pueblos que fueron conquistados buscaban afanosamente la ciudadanía romana porque proporcionaba, sobre todo, esa precisa suerte de «paz». Sin embargo, la sustitución de la fuerza por la ley no se trasplantó del ámbito privado al plano político, al ámbito de la relación de poder entre el soberano y los súbditos. A la larga, ésa sería la proeza del constitucionalismo liberal. Y dado que este constitucionalismo estriba en buena parte en el sometimiento de la política a procedimientos legales, en la transformación de la ley de la jungla en «la ley del dere-

[6] Véase Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, trad. de G. Schwab (New Brunswick: Rutgers University Press, 1976), que proporciona la defensa más articulada de este enfoque. Una selección excelente (de G. Miglio y P. Schiera) de sus escritos es C. Schmitt, *Le Categorie del Politico* (Bologna: Il Mulino, 1972).

cho», resulta adecuado hablar, en este contexto, de una visión legalista de la política, pues la política como paz se sitúa y cae en el campo de la legalidad. Es la seguridad que proporciona el imperio de la ley la que permite, entre otras cosas, un acceso abierto al poder, una alternativa de poder. Si la caída del poder hace peligrar el bienestar y, en última instancia, la vida misma de un detentador del poder, no lo abandonará. Al revés, si la seguridad de permanecer vivo y en buena situación depende de «tener el poder», evidentemente, la gente buscará el poder ferozmente, a cualquier coste y por cualquier medio. Dicho de otro modo, la forma pacífica de la política supone que lo que está en juego no es una apuesta demasiado alta; esto implica, a su vez, que la política sea limitada por la legalidad constitucional.

Lo expuesto clarifica dos puntos. El primero es que el que se olvida de la política como actividad bélica difícilmente valora la política como actividad pacífica. Esto último es reconocido sólo cuando se entiende —a la luz de este contraste— como una victoria difícil y nunca definitiva de las normas jurídicas sobre la ley de la fuerza. El segundo, íntimamente relacionado, es que la mejor forma de retornar a la política-como-actividad-bélica, aunque sea inconscientemente, es permanecer ciego no sólo ante el hecho de que la mayor parte de la humanidad ha vivido históricamente bajo condiciones de fuerza (no de derecho), sino también ante el de que, aún hoy, la condición doliente de la mayoría de los seres humanos en el mundo responde al modelo bélico, y no a una situación propensa a la paz. Sin mencionar que cuando Marx y sus sucesores hablan de «guerra de clases» la palabra guerra significa lo que reza. De ahí que, según la concepción marxiana, la política entendida como tendencialmente bélica se encuentra también presente en las sociedades occidentales.

Resumiendo el hilo argumental, la pregunta es: ¿a favor de qué lado —política-actividad-bélica o política entendida como actividad en pro de la paz— lucha el realismo político? A la luz de la distinción que acabo de establecer, la respuesta no está clara. Es cierto que la escuela realista de la política ha defendido las más de las veces la política de fuerza. Sin embargo, no ha hecho otro tanto, en general, respecto de la política de la violencia; no ha elogiado la acción directa. Por otra parte, la violencia y la política de la violencia han sido alentadas y legitimadas [7] en nombre y por la causa de elevados ideales, hoy todavía llamados ideales democráticos. Por lo tanto, ¿quién está dónde?

---

[7] Por lo que respecta a este punto, véase la sección 6 del cap. IV de esta obra.

Históricamente las escuelas realista y democrática de la política han combatido durante largo tiempo. Es un hecho que los realistas generalmente hablan con desprecio del «idealismo democrático» y que, a la recíproca, la creencia democrática considera el realismo como un enfoque antipático, si no antidemócrata. Empero, si nos preguntamos por qué es así, las razones para la enemistad no resultan ser buenas. No existe una conexión *necesaria* entre un método realista y una opinión no democrática; e incluso estoy convencido de que toda la polémica se debe en lo fundamental al hecho de haber tomado el «realismo» por algo que no es. Si es verdad que al menos en el mundo actual no existe tal cosa, como una *política sin ideales* y si, consecuentemente, cualquier política está comprometida con, y activada por, ideales, se deduce que existe un fantasma que tenemos que exorcizar: el fantasma del realismo como un tipo de política y de acción política autosuficiente y diferenciada. ¿Qué es, entonces, el realismo? O mejor aún, ¿con qué tipo de realismo nos quedamos una vez exorcizado el fantasma? Sugiero que nos quedemos donde comenzó Maquiavelo, con su «verdad efectiva»: haciendo inventario de cómo son las cosas. Es decir, nos quedamos con el *realismo cognoscitivo*. Y cuando aparecen en escena el elemento cognoscitivo y, ciertamente, el elemento constitutivo del realismo, el discurso adquiere un cariz enteramente nuevo.

La pregunta «¿a favor de qué o de quién se inclina el realismo político?» se convierte en una cuestión superficial. Puesto que la respuesta es, simplemente, que el realismo cognoscitivo *no toma partido*. Cualquier proposición descriptiva correcta, cualquier aserto verificado empíricamente, es una afirmación «realista». Por tanto, el realismo político es, nada más, pero nada menos, que el ingrediente fáctico de cualquier y de toda política. El realismo político consiste en hacernos sabedores de *la base fáctica* de la política. No puede extenderse a los grandes *ismos* de la política. Y si lo hace es un fraude. Pues los grandes *ismos* —las políticas del racismo, nacionalismo, liberalismo, socialismo, comunismo, populismo, y así sucesivamente— giran en torno a opciones valorativas que no derivan *de* los hechos, sino que se sobreponen a los hechos.

Hasta aquí he dejado al margen de la polémica la imputación de que el realismo político está, como la *Wertfreiheit*, marcado por una inclinación conservadora [8]. El motivo está claro. En mi razona-

---

[8] La analogía con la *Wertfreiheit* (cfr. cap. I, sección I) no implica que el realismo y el enfoque desprovisto de valores sean asimilables. En sí mismos, la supresión de valores y/o el soslayamiento de valores carecen de importancia cognoscitiva. La *Wertfreiheit* puede, por tanto, ser una condición necesaria pero no suficiente, para el conocimiento descriptivo.

miento no se supone que el realismo político (o, si se prefiere, el descriptivismo) se encuentre sólo, puesto que por sí solo no puede dictar una política.

III.3 *Hechos y valores en Benedetto Croce*

La caída de Italia en el fascismo en los años veinte nos proporciona un recuerdo y una ilustración de los más convincentes de cómo, cuando realistas y demócratas no se comprenden y luchan entre sí con intenciones opuestas, el perdedor real es la democracia. Una de las razones, y no precisamente la menos importante, por la que la democracia prefascista resultó ser tan frágil cuando fue puesta a prueba después de la Primera Guerra Mundial fue que sus ideales se habían debilitado y habían sido minados, no por la gente que se convertiría en fascista, sino por los herederos de la tradición del *Risorgimento*, por los mismos que deberían haber sido los defensores naturales de la democracia que el fascismo estaba a punto de enterrar. El caso emblemático es Benedetto Croce, el filósofo que, más que ningún otro, influyó en la cultura italiana de la primera mitad de este siglo [9]. No traigo a colación el caso de Croce para establecer responsabilidades —algo que aquí no interesa—, sino porque es representativo de los errores incesantemente repetidos, hoy tanto como siempre, cada vez que afrontamos la relación entre hechos e ideales, entre realismo y democracia.

Croce defendió siempre la *Realpolitik*. Y en nombre de la «realidad de la política» atacó sin piedad durante casi treinta años la «hipocresía» de la democracia, y estuvo en la brecha frente a lo que irónicamente calificaba de «halagos de las diosas Justicia y Humanidad» [10]. No obstante, años después, Croce confesaba que «nunca le pareció ni remotamente posible que Italia se dejara robar la libertad que tanto le había costado y que su generación había considerado como una adquisición permanente» [11]. Esta confesión implica que

[9] La producción de Croce es verdaderamente enorme: unos 80 volúmenes (en la edición última de sus obras) y unos 4.000 títulos. Para una evaluación de su filosofía política, cfr. N. Bobbio, *Politica e Cultura* (Torino: Einaudi, 1955), cap. 7 y esp. cap. 13; y G. Sartori, *Stato e Politica nel Pensiero di B. Croce* (Napoli: Morano, 1966). Los aspectos esenciales de la filosofía política de Croce se encuentran en los escritos recogidos en *Materialismo Storico ed Economia Marxista* (1896-1906), en *Etica e Politica* (1915-1930), y en los números de 1923-1925 de la revista *La Critica*.

[10] *Materialismo Storico ed Economia Marxistica* (Bari: Laterza, 1919), Prefacio a la 3.ª ed., p. XIV.

[11] *Filosofia, Poesia e Storia* (Napoli: Ricciardi, 1951), p. 1.172.

desde 1896 hasta 1924 Croce libró una batalla errónea en el lado equivocado; expuso una filosofía de la política infiel a lo que Croce describía, en otra obra, como la «tendencia» real «de sus sentimientos», como su «estructura moral y mental» genuina. A mayor abundamiento, puesto que Croce nunca confesó esta contradicción, el interés del caso reside precisamente en su cambio de campo sin retractarse de su *Realpolitik*.

A decir verdad, no habría sido necesaria retractación alguna si Croce hubiera pensado el realismo político en términos de realismo cognoscitivo: simplemente habría descubierto que el realismo no es ni democrático ni antidemocrático. Sin embargo, Croce es un representante destacado de la escuela de la filosofía idealista post-hegeliana. Lo que significa que no sólo no puede aceptar el realismo cognoscitivo, sino que además aborda la relación entre el *es* y el *debe*, entre la realidad y los ideales, al modo de los filósofos idealistas. Croce, como Hegel, ha abolido realmente la distinción entre *es* y *debe*, pues la solución idealista consiste en fusionar el *sein* y el *sollen* en una *Aufhebung* y equivalencia dialécticas. El resultado final de esta fusión es que el todo de su filosofía política queda suspendido entre demasiado realismo primero y demasiado idealismo después, como si oscilara entre una orientación práctica que no deja espacio para ideales y una aproximación etérea que no deja lugar para la realidad.

Durante la fase antidemocrática de Croce, que terminó en 1924, su fracaso para distinguir entre el es y el debe le llevó a anular el *sollen*, la deontología. Lo único que importaba en esa época era la política «como realmente es». En lugar de utilizar el realismo para encontrar una solución a los problemas del orden democrático-liberal, convirtió al primero en la antítesis del último, y rechazó las normas y valores de la democracia recurriendo a los hechos. En la fase siguiente, Croce se pasó a un liberalismo reducido totalmente a un ideal moral de la Libertad (siempre escrita con mayúscula). Por tanto, después de 1924, Croce percibió la importancia de la dimensión del «deber», de aquellos ideales que anteriormente había marginado; pero al hacerlo, cayó en el otro extremo. Su liberalismo aparece formulado sólo en términos morales, es solamente un «liberalismo ético» [13]. Al mismo tiempo, Croce no sintió nunca que tuviera que

[12] *Pagine Sparse* (Napoli: Ricciardi, 1943), 2:382. Véase también p. 373; y *La Critica*, 1925, p. 347.

[13] Véase en *Etica e Politica* (Bari: Laterza, 1943), el ensayo de 1926: «La concepción liberal como concepción de la vida»; y el concluyente artículo de Croce de 1939, «Las raíces de la libertad», en R. N. Anshen, ed., *Freedom: Its Meaning* (New York: Harcourt, Brace, 1940). Nótese que en Croce «liberalismo»

repudiar su realismo anterior. Croce mantuvo hasta el final que la política no consiste sino en la conveniencia, la utilidad y la fuerza. La consecuencia inevitable es que el liberalismo ético de Croce no sólo permanece en el aire, sino que además se ve siempre afectado por un realismo que es en verdad enemigo del liberalismo. Sea lo que sea la educación liberal, no cabe de que rechaza la política como actividad bélica. El liberal, en principio y principalmente, condena la acción directa y aborrece la violencia. Por lo tanto, al caracterizar la política como *Machtpolitik*, política de fuerza, Croce continuó negando —en su filosofía de la Libertad— el *modus vivendi* típico del liberalismo. La solución de Croce consistió, pues, en mantener el liberalismo fuera de la política. Para preservarlo como un «ideal moral puro», rehusó corromper su ideal de Libertad con las técnicas e instrumentos empíricos del Estado liberal. Al final Croce tenía que rechazar el constitucionalismo y, con ello, todos los medios prácticos para implantar el ideal liberal y traducirlo en la realidad. Globalmente, en la filosofía de Croce, el elemento realista y el ético se encuentran, en el mejor de los casos, meramente yuxtapuestos; hechos y valores marchan independientemente unos de otros, como si fuesen un mundo y un supermundo. Cuando Croce trató de continuar el realismo político de su primer período en la filosofía de la Libertad de su período siguiente, su doctrina se bifurcó en dos posiciones, cada una de las cuales por sí misma era insuficiente. De una parte, se trata de una política del poder en versión bismarckiana; de otra, de un conjunto ético extrapolítico «en una esfera diferente y más elevada»[14]. Como resultado de ello, su realismo político entra en conflicto con su liberalismo, y su liberalismo ético contradice su realismo. El realismo y el liberalismo pueden coexistir en buenos términos, pero no en Croce. Su filosofía política está viciada en primer lugar por un exceso de realismo y, luego, por un exceso de moralismo. Croce nunca encontró una forma de conexión entre lo que es y lo que debería ser porque partió de una distinción inexacta entre lo real y lo ideal o, más bien, no prestó atención a la misma.

La lección que aún hay que aprender del caso ejemplar de Croce es, por lo tanto, la de la importancia de la relación entre hechos y valores. La interacción hechos-valores es algo generalmente sabido; pero apenas resulta eficaz. No nos dice en qué medida el *es* y el *debe* tienen que mantenerse separados, ni hasta qué punto no debemos olvidar que los dos polos son interdependientes y complementarios.

---

y «liberal» se emplean en sus significados históricos (que son totalmente distintos de los utilizados en América, tal y como se explica en el cap. 13 de esta obra).

[14] *Etica e Politica*, p. 284.

Respecto a la separación, un hecho no puede refutar un valor ni, a la inversa, una deontología rechazar una afirmación fáctica. Por otra parte, para abarcar todo el supuesto de la democracia (o del liberalismo, o del socialismo), necesitamos los dos; los hechos y los ideales. Sólo cuando tenemos presentes estos puntos previos podemos explicar las interacciones correctas entre la «verdad eficaz» de un lado, y nuestras opciones valorativas en favor del liberalismo, de la democracia, del socialismo, de otro. Dicho brevemente, ninguna forma de gobierno puede construirse sólo realista o idealistamente. Si entendemos por realismo político la búsqueda de un fundamento fáctico de la política, la explicación del realista acaba precisamente allí donde comienzan el liberalismo, la democracia, el socialismo. Porque el liberalismo, la democracia y el socialismo no son el resultado de una *Realpolitik*, sino, por decirlo sobre bases simétricas, de una *Phantasiepolitik*. Se construyen *sobre* hechos, pero *mediante* la fantasía. Lo mismo es aplicable al caso del idealista. Su *Phantasiepolitik* tiene que partir del conocimiento de los hechos —de otra forma no conducirá a ninguna parte, sólo a Erewhon. Los ideales no pueden reemplazar a los hechos, se superponen a ellos.

III.4 *Mosca, Pareto y Michels*

El error del realismo puede sintetizarse en dos argumentos. El primero es: no creo en la democracia porque la realidad la contradice. El segundo, su réplica, es: siendo demócrata, me niego a ser realista. Ninguno de los dos resiste un examen. Si no creemos en la democracia es porque creemos en valores distintos y no porque la «realidad» tenga que excluir, o sea de alguna manera incompatible con, la opción de una deontología democrática. No existe contradicción entre un conocimiento realista y un credo democrático. Si el realismo es «apreciación de los hechos», puede darse un realismo democrático y un realismo antidemocrático. No es de buena lógica sostener que no creemos en la democracia *porque* los hechos la desmienten. Y a la inversa, es igualmente ilógico rechazar un descubrimiento realista porque no sirva de soporte a la creencia democrática. La forma de rebatir hechos alegados es aducir hechos de signo contrario; y un triunfo sobre un estado de hecho implica reconocimiento de su existencia.

En un plano más concreto, los autores que han llegado, de alguna forma paradigmáticamente, a representar la escuela realista son Mosca, Pareto y Michels. Esta trinidad la propuso, creo, James Burham, quien los consideró, simultáneamente, maquiavelistas y «defensores

de la libertad» [15]. Lo cierto es que Croce fue mucho más maquiavelista que aquellos tres. Mosca no fue un admirador de Maquiavelo [16], y estimo, además, muy difícil considerar a Michels como maquiavelista. Como quiera que sea, el mensaje de Burham era que un maquiavelista puede también ser un defensor de la libertad. Es cierto. No obstante, es igualmente cierto que Mosca no era un admirador de la democracia, que Pareto no creía en absoluto en la democracia parlamentaria (aunque admiraba la democracia directa de los suizos), y que Michels abandonó la democracia. Por tanto, la pregunta que importa es: ¿eran antidemócratas porque eran realistas? Y la cuestión adicional es: ¿deberíamos desechar su realismo por un sesgo antidemócrata?

Comencemos por la última, que puede contestarse más fácilmente. La ley de la «clase política» (no de la clase dirigente) de Gaetano Mosca es indudablemente vaga, pues el concepto sobre el que se apoya es demasiado impreciso [17]. Sin embargo, la intuición de Mosca o es correcta o es falsa y no puede descartarse calificándola de fascista o diciendo que es una provocación. La ley mencionada tiene valor si en todos los sistemas políticos podemos encontrar una clase política relativamente cohesiva. Al contrario, para demostrar que estaba equivocado tendremos que encontrar sistemas políticos en los que no exista nada parecido a lo que él entendía por clase política, o cuestionar la ley de Mosca señalando que tiene razón por definición, es decir, porque define la clase política de un modo tan amplio que evita cualquier posible refutación [18]. Algo parecido sucede con Michels. Más adelante examinaré su «ley de hierro de la oligarquía» e indicaré cuáles son sus muchos puntos débiles [19]. Lo que no sirve, empero, es dejar de lado su argumentación por antidemocrática. Para empezar, hay que poner a prueba su ley de la oligarquía partiendo de los mismos fundamentos desde los que fue formulada: sobre la base de constatación de hechos. En cuanto a Pareto, no existe nada inherentemente antidemocrático en su ley de la «circulación de las élites». Es verdad que Pareto denunció las hipocresías de la democracia tan enérgicamente como Croce y, realmente, a un nivel más elevado que Mosca [20]. Pero esto condiciona su obra científica sólo en la medida en que podamos mostrar —como puede hacerse— que, bajo la apariencia de la «ciencia pura», Pareto estaba exteriorizando, más que ninguna otra cosa, su profundo y polémico pesimismo.

Volviendo a la primera pregunta, ¿puede afirmarse que Mosca, Pareto y Michels eran antidemócratas porque eran realistas? La respuesta es, al mismo tiempo, sí y no. No, en el sentido de que el nexo no es en modo alguno un nexo intrínseco y necesario. La prueba es que Mosca siguió siendo un realista, pero se mantuvo como un liberal firme cuando el fascismo se hizo con el poder [21], paralelamente a la experiencia de Croce. Pareto murió en 1923, por lo que no podemos saber cuál habría sido a largo plazo su reacción ante el fascismo que, en 1923, no había adoptado aún la forma terminante de una dictadura [22]. Respecto a Michels, fue un socialista decepcionado que buscó el autogobierno y la democracia en las organizaciones y, al descubrir que la democracia intra-organización era imposible, fue capaz de alinearse incluso con el fascismo —la desilusión es un estado errático de la mente. No fue así con Croce, el filósofo, o con Gaetano Mosca, el profesor de derecho constitucional. Ninguno se sintió obligado por su propio realismo a dar su aprobación a un sistema antiliberal.

---

15 Como reza su título: *The Machiavellians: Defenders of Freedom* (New York: John Day, 1943).

16 Esto está apuntado por J. H. Meisel, *The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca an the Elite* (Ann Harbor: University of Michigan Press, 1958), pp. 246-85, esp. 264-65.

17 La obra principal de Mosca lleva en italiano el título *Elements of Political Science* (1896), no *The Ruling Class*, como erróneamente aparece traducida en inglés. Mario delle Piano ha analizado profundamente su doctrina, *Bibliografia di G. Mosca* (Firenze: La Nuova Italia, 1949); *idem, G. Mosca, Classe Politica e Liberalismo* (Napoli: E. S. I., 1952). Cfr. también Ettore Albertoni, ed., *Studies on the Political Thought of G. Mosca* (Milano-Montreal: Giuffrè, 1982).

18 Este análisis prosigue en la sección 5 del capítulo VI.

19 En el capítulo VI, sección 6.

20 A decir verdad, como acertadamente apunta N. Bobbio, «la democracia contra la que él [Mosca] dirigió constantemente sus ataques era la teoría pseudo-científica... según la cual las mejores sociedades políticas son aquellas en las que gobierna la mayoría... Pero, si por "democracia" se hubiera entendido en el único que sentido que, según Mosca, correspondía a los hechos, es decir, como aquella tendencia que produce una renovación gradual o total de la clase política, él... estaba a favor de ese desarrollo... de esa tendencia, aunque quería tomar postura con la máxima prudencia» (N. Bobbio, «Gaetano Mosca y la Ciencia Política» en *Saggi su la Scienza Politica in Italia* [Bari: Laterza, 1969], pp. 188-89). Realmente la aversión de Mosca hacia la democracia era sobre todo una condena del parlamentarismo de su época.

21 Sobre el liberalismo de Mosca (en el sentido europeo), además de las obras citadas de Delle Piane y Bobbio, cfr. P. Piovani, «El liberalismo de G. Mosca», *Momenti della Filosofia Giuridico-Politica Italiana* (Milano: Giuffrè, 1951); y A. Passerin d'Entrèves, «Gaetano Mosca y la libertad», en *Il Politico* 4 (1959).

22 Que Pareto también se hubiera opuesto a la dictadura de Mussolini lo sugiere G. La Ferla, *Vilfredo Pareto Filosofo Volterriano* (Firenze: La Nuova Italia, 1954), esp. pp. 160-171 (una obra que trata la figura compleja de Pareto de una manera estimulante aunque incompleta). S. E. Finer llega a la misma conclusión basándonos en la correspondencia de Pareto; véase «Pareto y la Pluto-democracia», *American Political Science Review*, junio 1968.

Por otro lado, es igualmente cierto que Mosca, Pareto y Michels (como Croce) justificaban con sus descubrimientos su desagrado por la democracia parlamentaria. De formas y por razones diferentes, todos ellos subestimaban el papel de los ideales y no se dieron cuenta de que una opción valorativa es independiente, y no significa, en modo alguno, una extrapolación de una situación *de facto*. Pero si éste fue su error, debemos dejar a un lado lo que ellos confundieron. Lo que significa que la inclinación antidemócrata de sus teorías debe atribuirse a su «mal realismo». En cambio, en la medida en que su realismo era verdaderamente cognoscitivo, no estaban en favor ni en contra de nadie; investigaron y descubrieron «leyes» que todavía estamos discutiendo, reformulando y comprobando. El error de Mosca, Pareto y Michels fue, pues, sostener o suponer que la realidad contradice la democracia. Esto es un *non sequitur*. Pero la teoría de la democracia incurre en el mismo error cuando mantiene o presume que la democracia rechaza el realismo [23]. Precisamente negar la ciudadanía a un «realismo democrático» contribuye a crear una situación de excomunión de los realistas, que se ven impulsados a aliarse en las filas de los antidemócratas. Dudo mucho que este fenómeno sea bueno para la democracia.

III.5 *Realismo* versus *racionalismo*

Si la división entre realistas que combaten la democracia y demócratas que rechazan el realismo está mal fundada, hay que preguntarse cómo llega a producirse. John Herz apunta que el realismo político «surge inevitablemente cuando quiera que la gente se hace plenamente consciente del fracaso de los repetidos intentos de "reforma" de la vida política, de crear un mundo "mejor", o de expulsar a los "malvados"... La Historia, que es el cementerio de tales intentos de cambio, es también el lugar de nacimiento de la desilusión realista» [24]. Desilusión realista, exactamente. Esto no quiere decir, como con frecuencia se afirma, que el realismo difunda el pesimismo y engendre la decepción. La desilusión procede de la ilusión. Es el idealismo, y no el realismo, el que produce la desilusión. El realismo la impediría, si fuera efectivo a tiempo. Una primera consideración, por tanto, es que el realismo tiende a producir secuelas antidemocráticas en tanto en cuanto se trata de un realismo retardado:

[23] Esta es hoy en buena medida la postura de los anti-elitistas y, en mi opinión, su error. Cfr. cap. VI, sección 8.

[24] *Political Realism and Political Idealism* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), p. 27.

sigue a la desilusión fruto de políticas superidealistas, en lugar de precederla y de contribuir a evitarla. Sin embargo, a fin de llegar al núcleo de la cuestión, tenemos que relacionar el realismo —definido como *realismo cognoscitivo*— con el racionalismo. Pues la interpretación errónea del realismo es característica de la *forma mentis* racionalista, de la mentalidad racionalista. En el origen, es el racionalismo el que combate al realismo. En consecuencia, para ir a lo fundamental me incumbe a mí comenzar por definir el racionalismo.

En el contexto actual, el racionalismo puede definirse perfectamente como lo opuesto al empirismo, distinguiéndolo frente al empirismo. Permítaseme repetir que tanto el racionalismo como el empirismo son considerados como orientaciones mentales, mentalidades, modelos mentales o, mejor aún, mecanismos mentales. Por último, conviene precisar que utilizamos «empirismo» como resumen de empirismo y pragmatismo. Si la mente empírica se manifiesta en el lema prudente «espera y ve», la mente pragmática lo transforma en la fórmula, dinámica y resuelta, del «ensaya y observa». A pesar de este y otros rasgos dispares entre el progenitor (empirismo) y su progenie (pragmatismo) [25], estas diferencias internas proceden de la misma base y pierden relevancia frente al racionalismo; pues éste se encuentra tan lejos del empirismo como del pragmatismo. Por lo que, resumiendo, el contraste puede establecerse como la oposición entre racionalismo y empirismo.

Una primera diferencia en que la mentalidad empírica (empírico-pragmática) se sitúa en *media res*, en el centro de las cosas y, por tanto, próxima a lo que puede verse, tocarse y comprobarse, mientras que la mentalidad racionalista se remonta a un nivel de abstracción más alto, a un nivel alejado de los hechos. Así, en tanto que el empirista propende a trabajar de regreso de la realidad, el racionalista tiende a reconstruir la realidad como un reflejo de la «razón». El instinto empírico consiste en mirar cómo resultan las cosas; la inclinación racionalista es rehacer todo *ab imis*, comenzar de nuevo desde una *tabula rasa*. Mientras el credo empirista es que si un programa no se realiza en la práctica, algo en la teoría está equivocado, el racionalista es que lo que es verdad en la teoría debe serlo también en la práctica. Consecuentemente, si, o cuando, las cosas funcionan mal, es la práctica, y no la teoría, la equivocada. La famosa ecuación de Hegel era «lo real es racional» (y viceversa). Sus discípulos

[25] La descendencia puede explicarse del siguiente modo: el empirismo inglés se transforma en pragmatismo americano cuando es desafiado y tiene que afrontar un continente virgen muy extenso que debe conquistarse. El elemento que contribuye a explicar, aunque no por sí solo, la diversificación es la «frontera cambiante».

desarrollaron dos interpretaciones de esta ecuación, a saber: a) lo racional es lo que debe ajustarse a lo real; o, al revés, b) lo real debe someterse a lo racional. Esta última fue la adoptada por la izquierda hegeliana y, eminentemente, por Marx; y es la que, casi sin dudarlo, es congénita, o más congénita, a la mente racionalista. La victoria de Marx y de la izquierda hegeliana sobre la derecha hegeliana es, al mismo tiempo, la victoria del racionalismo.

Quizás la diferencia que genera todas las otras diferencias es que para la *Gestalt* racionalista el criterio es la coherencia, no la aplicabilidad. A los racionalistas les preocupa la construcción de relaciones lógicas ordenadas y no desean que se les pregunte si tales relaciones nos dicen algo sobre el mundo real. Así, mientras el empirismo tiende a ser provisional, el racionalismo tiende a ser definitivo; mientras el primero está impaciente por aprender de la experiencia y proceder a examinar y verificar, el segundo actúa sin ensayos; mientras el empírico apenas presta atención a la coherencia rigurosa y a las largas cadenas de la demostración, el racionalista sólo cree en la congruencia deductiva. A la postre, el empírico resulta ser razonable más que racional, mientras que el racionalista sitúa el rigor lógico sobre todo lo demás y resulta racional incluso a fuer de poco razonable.

Podría parecer que el contraste no es tan claro como acabo de establecerlo, pero no lo encuentro exagerado. Desde luego habrá individuos que equilibren y armonicen, en su interior, las orientaciones racionalista y empírico-pragmática. Estas excepciones no desvirtúan el hecho de que cuando se hace referencia a culturas y modelos culturales, los dos mecanismos mentales están muy alejados entre sí. Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial y la revolución en la comunicación de masas, nuestros dos modelos mentales caracterizaban claramente el mundo anglo-americano frente a la Europa continental. No quiero decir con ello que todo el que hablara inglés fuese un empirista y que los hablantes de francés o alemán fueran racionalistas. Obviamente, tratamos de predominios y de tendencias; y está claro que cada cultura posee sus minorías intelectuales rebeldes, no conformistas. Existe una corriente subterránea racionalista en el pensamiento anglo-americano, de la misma forma que podemos encontrar una línea anti-racionalista (que a veces es empírica, pero que con más frecuencia es llanamente irracionalista) en la historia de la cultura europea. No obstante, aún hoy los «racionalistas» ingleses o americanos tienen mucho menos de tales que sus equivalentes europeos. A la inversa, los «empiristas» europeo-continentales son todavía brotes impuros. A medida que ha aumentado la recíproca exposición a la comunicación y la movilidad real, se han desdibujado

progresivamente las líneas geográficas de la división. Empero, incluso los híbridos siguen hasta la fecha siendo muy distintos. En general, los occidentales poseen aún la impronta cultural subyacente racionalista o empírico-pragmática.

Volviendo al punto inicial en torno a la relación respectiva del realismo con el racionalismo y el empirismo, espero que la respuesta haya sido ya descubierta entre líneas. La mente empírica plantea instintivamente los problemas desde una perspectiva práctica y se caracteriza por su apego a los hechos; lo cual es tanto como decir que la mente empírica es genuinamente «realista». Una persona alimentada por una cultura empírica tiende a emplear de manera instintiva las palabras como medios para llegar al objeto y, por tanto, en sus significados descriptivos y de observación. Esta es la orientación cognoscitiva. A la inversa, el racionalismo ni está interesado en, ni es adecuado para, describir el mundo tal cual es en la realidad. Los racionalistas pretenden construir prototipos y buscar soluciones definitivas. Desean reconstruir la realidad de acuerdo con la *razón*, lo que equivale a decir que el racionalismo está pobremente equipado para afrontar problemas prácticos y que una actitud anti-realista o al menos ilusoria, es congénita al racionalismo.

Dentro del ámbito de una cultura racionalista es, pues, donde se encuentra profundamente arraigada la hostilidad entre los realistas y los demócratas. El rechazo del «realismo» tiene en el marco anglo-americano una importancia reciente y todavía marginal; en las democracias racionalistas es, empero, una característica de hace mucho tiempo. Y cuando una democracia se caracteriza por una inclinación anti-realista se inicia un círculo vicioso. Una democracia privada de correctivos realistas internos se convierte cada vez más en una democracia «irreal» en la que cada vez se separan más la retórica y las acciones, los ideales y la práctica. En tales circunstancias resulta natural que el realismo político pueda vincularse a posiciones anti-demócratas. Pero, repitámoslo, esto no es porque el realismo esté en contra de la democracia. Es más bien el enemigo de lo irreal, de la democracia racionalista.

III.6 *La democracia racional y la democracia empírica*

La discusión precedente se cierra con una conclusión: las democracias empíricas son naturalmente realistas, mientras que las democracias racionales son proclives al antirealismo. A la luz de esta conclusión la polémica se traslada, y gira en torno a la distinción entre democracia (racionalista) racional y democracia empírica. La

primera puede identificarse, históricamente, como la democracia de tipo francés. La segunda es, al menos históricamente, una democracia del tipo anglo-americano. Pero la distinción necesita ser reforzada. La pregunta es: ¿qué quiere decirse con *democracia racionalista,* y qué la distingue de las *democracias empíricas?*

Una primera diferencia obvia es que mientras las democracias de tipo francés nacieron *ex novo* de una ruptura revolucionaria, la democracia anglo-americana es el resultado de un proceso continuo y gradual de crecimiento histórico. Las revoluciones inglesas no reivindicaron, políticamente, un comienzo nuevo, sino la restauración de los derechos de los ingleses, es decir, una constitución anglosajona prístina (una considerablemente mítica, en efecto) que fue afirmada frente a los reyes normandos en la Carta Magna y que había sido pisoteada por las usurpaciones de los Tudor y de los Estuardo. En cuanto a la Revolución americana no fue, a decir verdad, una revolución; fue una secesión. La Declaración de Independencia americana de 1776 fue, esencialmente, una demanda del derecho a avanzar a lo largo del sendero de las libertades que ya existían en Inglaterra. Al contrario, la Revolución francesa fue una ruptura deliberada con el pasado y un rechazo del mismo. Esta diferencia originaria conlleva una serie de diferencias subsiguientes. Pero como el abordarlas ahora me apartaría de mi propósito, voy a limitarme a apuntar dos aspectos que merecen recordarse. Como señaló Bryce, el pueblo francés adoptó la democracia «no meramente porque el gobierno del pueblo se consideraba el mejor remedio para los acuciantes males... sino también en defensa de los principios generales abstractos tomados como verdades evidentes por sí mismas»[26]. Y Tocqueville estableció otra diferencia importante cuando indicó: «Mientras en Inglaterra los que escribían sobre política y los que se comprometían con ella compartían la misma vida..., en Francia el mundo político estaba tajantemente dividido en dos provincias aisladas... En una (los políticos) administraban; en la otra (los escritores) formulaban principios abstractos. Sobre la sociedad real... poco a poco tomó cuerpo una sociedad imaginaria en la que todo parecía simple y coordinado, uniforme, justo y racional»[27].

La conexión de la democracia de tipo francés con el racionalismo (principios abstractos y sociedad imaginaria), de un lado, y de la democracia anglo-americana con el empirismo, de otro, se descubrió hace tiempo. Pero el tema espera aún un tratamiento sistemático. Debería quedar claro que, en la exposición que sigue, nos referimos

[26] *Modern Democracies* (New York: Macmillan, 1924), I:208.
[27] *L'Ancien Régime et la Révolution* (Paris, 1856), II, cap. 13, pp. 222-23.

específicamente a cómo un pueblo concibe y construye su propia democracia y, por tanto, a cuestiones de política interior (no de asuntos exteriores). Igualmente, debería entenderse que, aun pudiendo argüirse plausiblemente que el realismo es alimentado por el tiempo, o sea, por un período adecuado de experiencia histórica, la incidencia del factor tiempo es un problema complejo que no puedo discutir[28].

El punto de partida de ambas democracias, la empírica y la racional, es la soberanía popular. Sin embargo, la constitución inglesa no reconoce *status* constitucional a una entidad como «el pueblo». Del mismo modo, el grueso de la literatura americana se ha planteado mucho menos el interrogante «¿qué es la democracia?», y mucho más la pregunta «¿cómo funciona la democracia?». Hasta los primeros años sesenta, los autores americanos han abordado en general los medios de la democracia con mayor frecuencia que el concepto de la soberanía popular. Globalmente, por tanto, la característica de la teoría angloamericana de la democracia es la atención preferente que dedica a los medios y procedimientos del gobierno democrático. De ahí que apenas quepa considerarla una teoría sobre las premisas y los principios esenciales de la democracia. Por el contrario, en el artículo primero de la Constitución de la República de Weimar —prototipo de racionalismo constitucional— leemos que *die Staatgewalt geht vom Volke aus,* que el poder del Estado asciende desde el pueblo; y esta premisa sienta las bases de una argumentación deductiva estrechamente unida. De nuevo, no resulta casual que la voluntad general de Rousseau y el *Volksgeist* romántico hayan echado raíces en suelo americano. No se trata sólo de que «el pueblo» sea en inglés plural y singular en francés, italiano y alemán. La diferencia gramatical refleja una diferencia en los niveles de abstracción. El *people* inglés es gente *concreta*; el *peuple* francés (y equivalentes) es una entidad abstracta, una *unidad* resultante de la elaboración abstracta que es congénita a la *Gestalt* racional. Así pues, la diferencia es que las democracias racionalistas, desde el principio de sus respectivas construcciones, han descansado notablemente en un concepto de Pueblo (con mayúscula, para establecer la diferencia) que la mente empírica ni entiende ni aprueba.

[28] Baste notar, en relación con esa incidencia, que las democracias europeas adolescentes no son realistas en materias de interior, pero sí en su política exterior, donde, a pesar de los cambios de régimen, se ha mantenido la continuidad. Por el contrario, la democracia americana es internamente realista, pero extremadamente idealista en política exterior, un campo relativamente nuevo en su experiencia.

La misma diferencia que encontramos en el punto de partida existe en el de llegada. En los países de habla inglesa es usual hablar de «gobierno», en tanto que los europeos casi siempre se refieren al «Estado» (con mayúscula). Pues bien, existe la misma distancia entre gobierno y Estado que entre pueblo (plural) y un Pueblo (singular). Se trata de nuevo de una diferencia en el nivel de abstracción. La mente entrenada racionalmente se ocupa del Estado y no del gobierno —y menos aún de los gobiernos— también porque estos últimos son acontecimientos fluidos y cambiantes, mientras el Estado es una estructura precisa. Y, no hace falta decirlo, el racionalista (no así el empirista) se siente incómodo cuando afronta lo confuso, lo amorfo y lo inestable. Por tanto, «Estado» no significa lo mismo en el contexto angloamericano que en el europeo. El empirista, incluso cuando cambia del concepto de gobierno al de Estado, tendrá presente con toda probabilidad que tras el ente existen personas concretas. El racionalista, en cambio, piensa en una forma jurídica, impersonal, despersonalizada [29].

Entre el pueblo y el estado, el término *a quo* y el término *ad quem*, la diferencia que separa la democracia racional de la empírica puede reducirse en último término a si el hilo argumental es ajustado o impreciso, rígido o flexible. Lo que equivale a decir que las democracias racionales se construyen deductiva y rigurosamente desde la premisa a la consecuencia, uniendo un eslabón de la cadena al siguiente del modo más cabal posible; mientras que la construcción de las democracias empíricas resulta en gran medida de retroalimentaciones y, en este sentido, de elementos inductivos.

A título ilustrativo, no es ciertamente casual que los regímenes democráticos en buena parte de la Europa continental evolucionaran en la dirección de los sistemas parlamentarios, si no de regímenes de asamblea, en tanto que en Inglaterra (donde el gobierno parlamentario es una expresión inexacta para un gobierno de gabinete) o en los Estados Unidos no se produjo un desarrollo similar. De igual modo no es seguramente fortuito que todas las democracias continentales europeas hayan abandonado (o no hayan adoptado nunca) el sistema de distrito uninominal y se hayan decidido por sistemas electorales de representación proporcional. Si la premisa del poder del pueblo se desarrolla con rigor deductivo, se sigue que: a) la verdadera representación es, y sólo puede ser, la representación proporcional; b) el parlamento debe ser la sede real de la soberanía representativa; y c) los gobiernos deberían ser solamente (como indica el vocablo) «ejecutivos», es decir, ejecutores de las voluntades que preceden a la voluntad gubernamental. En una cadena deductiva de razonamiento, todo lo expuesto es una imposición, un conjunto de consecuencias lógicas necesarias. Entonces, ¿cómo es que las democracias angloamericanas no se sienten vinculadas por ese compromiso? Según mi argumentación, porque las democracias empíricas no se han construido deductivamente, sino más bien sobre la experiencia de que lo importante son los gobiernos eficaces y eficientes, que los regímenes de asamblea son sistemas que funcionan mal y que la representación proporcional puede crear más problemas que los que resuelve. Lo importante es que el empirista no se siente impresionado por la «congruencia democrática» ni por la exhibición de una democracia «bien razonada».

[29] Como acertadamente apuntó F. W. Maitland, la renuencia de los ingleses a usar la palabra «Estado» es correlativa a su actitud reacia a aceptar la doctrina de la personalidad jurídica del Estdo. Cfr. «La Corona como Corporación», en *Collected Papers*, col. 3 (Cambridge: 1911).

No se pretende con lo expuesto enjuiciar los respectivos méritos y deméritos de las democracias racionales y de las empíricas, sino subrayar sus diferencias. Efectivamente, puede mantenerse que la explicación de la democracia disfuncional, denominada ineficaz, es que es precisamente una democracia racional. Como dijo Goethe, no hay nada más incongruente que la congruencia suprema [30]; y el fruto de la congruencia extrema, al menos en política, es que las democracias racionalistas siempre corren el peligro de convertirse en democracias imaginarias, demasiado alejadas de la realidad como para ser capaces de dominar los problemas que surgen del mundo real. Pero no es éste el aspecto que deseo seguir exponiendo.

Como decía anteriormente, racionalidad no es razonabilidad, y la razonabilidad parece derivarse de, y corresponderse con, la mentalidad empírica. Probablemente, la fábrica y el *modus vivendi* democráticos requieren razonabilidad más que rigor cartesiano. Si esto es así, y éste es el rasgo con el que pretendo concluir, el atractivo mundial del empirismo no está en proporción con sus méritos. Rousseau, Hegel y Marx recorren el mundo, y el último se lee (y quizá se entiende) incluso en China; en tanto que ningún autor inglés o americano ha sido capaz de influir de forma comparable más allá de las fronteras de su propia cultura. «Rousseau entusiasmó a mil por uno a quien convenció la doctrina de Bentham» —es Bryce quien lo reconoció [31]. El racionalismo viaja y el empirismo no. ¿Por qué? Para que una doctrina política se divulgue debe adquirir universalidad, un grado de abstracción y una estructura teórica a la que la mentalidad empírica presta insuficiente atención. Mientras

[30] *Maximen und Reflectionen*, 899.
[31] *Modern Democracies*, I. 46.

la difusión y penetración de las ideas —al menos en su vertiente ideológica— se incrementa por todo el mundo, la mente empírica frecuentemente se exterioriza como un «practicalismo» (para usar el término de William James) que se precia de ser capaz de funcionar sin ideas. En la medida en que esto es así, la cultura angloamericana bien puede formar un *homo faber* formidable, pero corre el peligro de no vivir a la altura de su responsabilidad en la educación del *homo sapiens* que debe nutrir y complementar a aquél. Por tanto, si el racionalista no está preparado para solucionar problemas prácticos, el practicalismo carece de garra intelectual apropiada y, verdaderamente, de fuerza intelectual. Sería de gran beneficio para ambas partes el encuentro a medio camino de los métodos racionalista y empírico. Este es el camino que trataré de seguir en esta obra.

Capítulo IV
PERFECCIONISMO Y UTOPIA

Lo que ha hecho siempre del Estado un infierno en la tierra ha sido precisamente el intento del hombre de convertirlo en su cielo.

HÖLDERLIN

IV.1 *El malentendido de la deontología*

Hasta aquí mi idea fundamental ha sido que la democracia corre peligro no por causa del realismo sino del «mal realismo», de un realismo equivocado y mal aplicado. La clave ahora es, simétricamente, que la democracia corre peligro por causa no del idealismo, sino del «idealismo nocivo», del perfeccionismo. Ambos argumentos son complementarios. El idealismo nocivo refuerza el mal realismo y viceversa. Al mismo tiempo, si disminuye el perfeccionismo, también se reduce el hiperrealismo. En los casos de Croce, Pareto y Mosca está claro que reaccionaron primero y sobre todo ante la ampulosa retórica de la democracia, y que una imagen más sobria de una «democracia imperfecta» habría despuntado sus flechas. En el caso de Michels, fue una «democracia imposible» la que le llevó a desautorizar la posibilidad misma de cualquier democracia [1]. Buena parte de la literatura antidemocrática surge de, o se acredita mediante, precedentes similares. Es la fórmula *vox populi vox dei* [2], la voz del pueblo es la voz de Dios, la que provoca la refutación *voz populi vox diaboli*, que es la voz del diablo [3].

[1] Cfr. capítulo VI, sección 6.

[2] Sobre el origen de esta frase, véase Francis Lieber, *On Civil Liberty and Self-Government* (Philadelphia: 1880), p. 405, y cap. 35, *passim*.

[3] Nietzsche es el autor destacado cuyo rechazo a esto es incondicional. Su *Genealogie der Moral* (1887), que es la correspondiente (junto al *Anti-Christ*)

Del mismo modo que la existencia de un realismo erróneo implica la de un realismo correcto, hablar de un idealismo nocivo supone la existencia de un idealismo bueno. Nuestro problema es, por tanto, subrayar la diferencia entre el perfeccionismo (un idealismo excesivo y malentendido), de una parte, y el entendimiento y uso adecuado de los ideales, de otra.

Toda discusión sobre la democracia gira alrededor de tres conceptos: soberanía popular, igualdad y autogobierno. Estos conceptos se encuentran interrelacionados. El pueblo es soberano en la medida en que todos son igualmente soberanos (una soberanía desigual implicaría que una parte del pueblo es soberana y que otra parte no lo es). Y quien es soberano no es el objeto, sino el sujeto del gobierno —de ahí el autogobierno. Implicaciones éstas que pueden profundizarse. Por ejemplo, si todos deben ser soberanos, la implicación puede ser que el autogobierno reemplace al gobierno (sobre el pueblo); si todos son igualmente soberanos, se postula igual poder, es decir, la isocracia; y del igual poder puede también inferirse, aunque con cierta elasticidad, igualdad en general, o igualdad *tout court*. La pregunta es: ¿cuál es la naturaleza exacta de estos conceptos? Ciertamente cabe concebirlos descriptivamente. En tal caso la soberanía popular es poco más que un principio de legitimidad; la igualdad puede reducirse a un igual derecho al voto, y el autogobierno se circunscribirá probablemente a las microdemocracias. Sin embargo, lo normal es desarrollar y concebir los conceptos en cuestión desde un punto de vista normativo. En el último caso, constituyen los ingredientes básicos de la deontología de la democracia. Y nuestra argumentación asume que no es posible discutir fructíferamente ni emplear los conceptos de soberanía popular, igualdad y autogobierno, a menos que establezcamos: a) que son ideales normativos; y, simultáneamente, b) cuál es la naturaleza, función y propósito de los ideales.

El primer paso —establecer que un ideal es un ideal— puede parecer, en principio, trivial. No es así, como el debate sobre la igualdad, que data de tiempos inmemoriales, mostrará. La fórmula clásica de Jefferson era «Todos los hombres han sido creados iguales» [4]. Para Jefferson esto era una «verdad evidente». Bien, cualquiera que sea la naturaleza de las verdades evidentes por sí mismas, lo que sí es evidente es que dicha proposición está sintácticamente construida como una afirmación de hecho. Sin embargo, tan sólo puede defenderse si se vuelve a formular prescriptiva o normativamente de la manera siguiente: considerarás a todos los hombres *como si* hubieran sido creados iguales. Desde luego Jefferson tenía razón (candor aparte) al presentar ese imperativo como lo hizo, puesto que una verdad evidente es más efectiva que una exhortación. Empero, cuando el valor verdad de la fórmula de Jefferson se pone en tela de juicio, debería responderse a la objeción de forma correcta. No es un hecho que todos los hombres sean iguales. Más bien, el hecho es que no son iguales, sino muy diferentes. Excepto que la igualdad es, primero y ante todo, un principio valorativo que impone normas de conducta tales como el deber de reconocernos a nosotros mismos en el otro; o que debemos tratar a los otros como nuestros iguales, no como nuestros inferiores. No hace falta hablar extensamente sobre cuánto debe nuestra civilización a esas máximas. Lo importante es que una corrección elemental puede poner fin a un argumento inútil. El aserto «los hombres no son iguales» puede ser aceptado como un hecho por cualquier demócrata, porque no constituye una objeción [5].

El siguiente paso es preguntarse sobre la naturaleza y la función de los ideales. A medida que la investigación avance, aparecerá que el perfeccionista es precisamente alguien que toma los ideales por lo que no son, que presta escasa atención al necesario *décalage* entre los ideales y la práctica y, por la misma razón, no sabe plasmar, o aplicar, las prescripciones a la realidad. El perfeccionista se fija de forma característica en la maximización de los ideales —siempre tiene puesto el pie en el acelerador—, sin controlar los ideales que propugna.

IV.2 *El mito y la utopía reconsiderados*

Mientras el uso erróneo del realismo es un fenómeno antiguo y posiblemente ha alcanzado su punto de agotamiento, el mal uso del idealismo es relativamente reciente y todavía parece seguir luchando por su realización. Hay dos desarrollos que sorprenden por lo que significan en materia de intensificación del perfeccionismo. El pri-

---

de la teoría del Superhombre y de la *Herrenklasse*, representa la negación más poderosa de los valores sobre los que se asientan la cristiandad, el liberalismo y la democracia.

[4] En el Preámbulo de la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos (4 de julio de 1776). La Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano reza en cambio: «Los hombres nacen y permanecen libres e iguales *en derechos*» (las cursivas son mías). Lo característico del texto de Jefferson es su carácter absoluto. Sobre el sentido de la tesis de Jefferson, H. A. Myers, *Are Men Equal?* (New York: Putnam, 1945), pp. 34-35, 63-64, 136-37.

[5] La igualdad se aborda con detalle en el cap. XII de esta obra.

mero es el tránsito de un perfeccionismo contemplativo a un «perfeccionismo activo». El segundo, coetáneo, es la desaparición del sentido de «lo imposible».

En el ámbito de lo contemplativo, el deseo y el diseño de un mundo ideal, o mejor, de un *contramundo ideal* es posiblemente tan viejo como la Humanidad. Platón sentó las bases de este tipo de ejercicio mental; y la doctrina del estado de naturaleza proporcionó también, desde la Edad Media hasta Rousseau, un parámetro ideal no sólo para valorar el mundo real, sino también (en su desarrollo de los derechos naturales) para el establecimiento de valores en el mundo real. En ambos casos, se descubrió un estado de perfección, que coincidía con un estado de contemplación. Es cierto que Platón se trasladó a Siracusa con la esperanza de realizar su ciudad ideal. Pero su primera visita a Sicilia finalizó con su venta como esclavo en la plaza del mercado de Egina; y su última visita podría haber terminado aún peor. En cualquier caso, la solución de Platón era el rey-filósofo. En cuanto al estado de naturaleza, fue concebido, fundamentalmente, como un paraíso perdido. Si y cuando se pretendió y se consiguió fundar ciudades celestiales (como cuando Münster fue proclamada «Nueva Jerusalén»), fueron el resultado de las oleadas milenaristas, de expectativas escatológicas. A través de toda la Edad Media hasta los santos puritanos armados la fuerza movilizadora era la religión, no el *eídos* de Platón. Realmente, la transformación del rey-filósofo (rey, por ser filósofo) en el «filósofo-revolucionario» no tuvo lugar hasta Marx [6]. Con el joven Marx es todavía el filósofo el responsable, pues es quien sabe «lo que es racional»; pero el filósofo debe ser un revolucionario, porque es la acción revolucionaria la que hace «real» lo que es racional. Así, con Marx el perfeccionismo deja deja de ser intelectual y el *activismo perfeccionista* entra en el reino de la política. Aun así tenía que transcurrir más de un siglo para que este proceso ganara actualidad; el filósofo revolucionario consiguió la audiencia de la masa y se convirtió en una fuerza movilizadora real tan sólo en los sesenta [7]. La cosecha es ciertamente muy reciente.

---

[6] En las *Tesis sobre Feuerbach* (1848).

[7] La monumental obra de L. Kolakowski *Main Currents of Marxism* (Oxford: Clarendon Press, 1978) se refiere especialmente, en un buen análisis, a la «filosofía crítica» de la Escuela de Frankfurt, en el vol. 3, capítulos 10-11. Aunque la escuela se formó en torno a Horkheimer en los años veinte, su impacto revolucionario en las masas (relativamente hablando, desde luego) se produjo unos cuarenta años después. Su descendencia directa del filósofo revolucionario marxiano deriva de que todos los autores implicados (incluyendo a Marcuse) pertenecen aún a la disolución de la filosofía hegeliana, aunque rejuvenecidos de forma variopinta por ingredientes sociológicos y de otra índole.

El otro lado de la misma moneda puede descubrirse en la desaparición del sentido de lo imposible. Podría decirse que el perfeccionismo avanza a medida que los «imposibles» retroceden. Un desarrollo que se revela sintomáticamente, a mi juicio, en la alteración del significado del concepto de utopía.

Tomás Moro acuñó el término utopía (como una simple transcripción de la forma griega) para denotar una ficción que carecía de emplazamiento, es decir, un mundo inexistente. Dado que Moro tenía en mente un propósito crítico y constructivo al describir su isla imaginaria, su inexistencia no fue declarada un imposible. Sin embargo, el término inauguró un modo de pensamiento sobre la base de la fuerza, de la fuerza semántica, de su prefijo, de su *no*. El utópico que ni se autodenomina ni se considera tal —desde Platón a Campanella— *espera* en su mundo perfecto. El utópico que se considera tal puede *desear* su mundo perfecto, pero no cree en su realización [8]. El utópico confeso *utiliza* su utopía (con algún fin) pero no la *quiere*. Así es que lo que diferencia la utopía del «mito», de un lado, y del «idealismo», del otro, es precisamente que un estado de cosas utópico no se encuentra en *ninguna* parte, sino además en *ningún* tiempo, en *ningún* futuro. En resumen, la utopía es *inexistente* en tanto que es un *imposible*. Esto no es sólo el significado vulgar de la palabra, sino también el que lo hace útil para nuestro discurso.

El autor que más influencia tuvo en la destrucción del significado que impulsó a Moro a acuñar «utopía» fue probablemente Karl Mannheim. Utopía, para Mannheim, es simplemente un estado del espíritu que «transciende» la realidad existente en una dirección revolucionaria. Pero hablar de un estado mental que transciende lo que existe en un momento dado no es decir mucho, pues en cierto modo la mente siempre transciende lo existente. Si continuamos hasta la *differentiam*, lo específico de la utopía de Mannheim se encuentra en su «función revolucionaria». Lo cual se ve confirmado por el hecho de que los estados de la mente que transcienden la situación inmediata en un sentido conservador se denominan, según Mannheim, «ideologías». En suma, Mannheim convierte la utopía en nada más que el equivalente de la ideología, situando las ideologías revolucionarias (utopías rebautizadas) en un lado, y las ideologías conservadoras (puras y simples ideologías) en el otro [9].

---

[8] Moro concluye su *Utopía* (1518) precisamente en estos términos: «Más deseo que espero.»

[9] Véase especialmente *Ideology and Utopia* (London: Routledge and Kegan Paul, 1936), pp. 173 y siguientes. Nótese que la asociación de utopía e ideología confunde también este último concepto.

Si lo expuesto es lo que deberíamos entender cuando hablamos de utopía, las utopías ya no son utopías, es decir, ficciones mentales situadas en ninguna parte [10]. Y si la palabra utopía es privada de su función y sentido original específico, uno podría muy bien decir, con Oscar Wilde, que «el progreso es la realización de las utopías» [11]; con Lamartine, que «es posible que las utopías de hoy se conviertan en las realidades de mañana» [12]; con Mannheim, que «las utopías son con frecuencia sólo verdades prematuras» [13]; y con Marcuse, que «el camino hacia el socialismo puede proseguir desde la ciencia a la utopía y no desde la utopía a la ciencia» [14]. Mediante la manipulación de los significados y de las definiciones se puede probar cualquier cosa. Sin embargo, el resultado neto del argumento según el cual «vemos por doquier cómo el utopismo se convierte en realidad» [15] es la exclusión de nuestro vocabulario político del término que eminentemente significa lo *irrealizable*. Si definimos la utopía de una forma no utópica, nos quedamos sin un nombre para designar lo políticamente imposible [16].

¿Tenemos una posición de reserva? Por ejemplo, ¿puede el «mito» reemplazar a la «utopía»? Diría que no del todo. El mito sugiere alguna suerte de irrealidad, pero tiene poco sentido decir que un mito es «imposible». Esta implicación se sitúa más allá del horizonte semántico del término, que apunta, más bien, a una invención. Importa notar a este respecto que una persona que cree en un mito no es

[10] Mannheim admite que «entre las ideas que trascienden la situación hay, ciertamente, algunas que en principio nunca pueden realizarse» (ibid., p. 177). Si es así, deberíamos distinguir entre utopías realizables y no realizables —una forma extraña de restablecer lo que se está negando.

[11] *The Soul of Man under Socialism* (Saugatuck: 5x8 Press, 1950), p. 18.

[12] Citado por Mannheim, *Ideology and Utopia*, p. 183.

[13] *Ibid.*

[14] H. Marcuse, «El final de la Utopía», *Five Lectures* (Boston: Beacon Press, 1970), p. 63. Admite que la utopía indica un imposible «cuando un proyecto de cambio social contradice las leyes reales de la naturaleza». Empero, puesto que no se conocen «auténticas leyes de la naturaleza» en el campo de la política (a menos que restauremos una filosofía de derecho natural), la concesión de Marcuse carece de significado, si es que tiene alguno. En esencia, Marcuse reduce la utopía a «inmadurez de la situación social».

[15] J. O. Hertzeler, *The History of Uutopian Though* (New York: 1923), página 279.

[16] Puesto que mi argumento es estrictamente conceptual, no se hace referencia al contenido y variedad de las utopías (incluyendo a este respecto las «distopías», es decir, las contra-utopías). Un análisis independiente muy interesante es el de R. Ruyer, *L'utopie et les Utopies* (Paris: Presses Universitaires de France, 1950). Cfr. asimismo Frank E. Manuel, ed., *Utopias and Utopian Thought* (Boston: Houghton Mifflin, 1966). El editor del simposio significativamente admite: «Enseguida nos pusimos de acuerdo en no tratar de conseguir una definición común del término utopía» (p. XIV).

víctima de un fraude, puesto que elige creer en él. Así que, si bien un mito carece de existencia verificable empíricamente, el tipo de irrealidad que representa es esquiva y se transforma en algún tipo de realidad creíble. Aun así, si una persona afirma, por ejemplo, que la democracia es un mito o habla de los mitos de la democracia, el oyente normal puede entender que la democracia es algún tipo de entidad imaginaria. Empero, de la misma forma que utopía ya no significa utopía, mito ya no quiere decir mito (en el sentido en que el término se utilizó durante mucho tiempo) para autores como MacIver o Lasswell y Kaplan. Según MacIver, mito es un vocablo neutral que «renuncia a toda referencia a la verdad y a la falsedad» y que abarca todas las «creencias y nociones relativas a los valores de los hombres»; de ahí que todo sea mito, excepto las técnicas [17]. Desde estas premisas, la democracia también queda incluida bajo el rótulo «mito de la democracia» [18]. Y Lasswell y Kaplan, en la estructura que proponen para la investigación política, siguen en la misma línea. Con la advertencia de que «el término mito no debe interpretarse como la atribución necesaria de un carácter ficticio falso o irracional a los símbolos», lo definen del siguiente modo: «El *mito político* es el modelo de los símbolos políticos básicos corrientes en una sociedad.» Y, prosiguen, «el concepto actual está próximo a otros... la "ideología" de Marx, el "mito" de Sorel, la "fórmula política" de Mosca, las "derivaciones" de Pareto y la "ideología" y la "utopía" de Mannheim» [19]. La serie de referencias es asombrosa y confirma que el mito es, según este uso, casi todo. Entre otros, y por descontado, son mitos la soberanía popular, la igualdad y el autogobierno. ¿Nos proporciona esto nuevos atisbos?

No lo creo. Por el contrario, el resultado neto de acoger bajo la palabra mito casi todo, es crear una confusión en la que los instrumentos analíticos son inútiles. En particular, y por lo que respecta a mi preocupación central, con ese tratamiento no hay manera de diferenciar el uso correcto de los ideales del erróneo, es decir, de investigar la relación de los ideales con la realidad. Sea como sea, la cuestión era si el «mito» nos proporcionaba una posición de reserva para expresar el significado de la «ausencia de lugar», para indicar no-existencias, que no se predican de la existencia. Si, como acabamos

[17] R. M. MacIver, *The Web of Government* (New York: Macmillan, 1947), pp. 5 y 4. Las técnicas de MacIver incluyen el conocimiento exacto, pero por lo demás su definición es restringida.

[18] *Ibid.*, p. 51. Curiosamente, cuando MacIver elogia la democracia (cap. 8), nunca usa «mito». La autoridad es el mito del que trata especialmente.

[19] *Power and Society*, pp. 117, 116. Es justo señalar que Lasswell y Kaplan justifican su *tour de force* con el argumento según el cual «caracterizamos los símbolos en términos de su operatividad, no directamente por sus propiedades».

de ver, el destino del vocablo mito refleja fielmente el de la palabra utopía [20], cabe concluir que dentro de todo el vocabulario actual de la política no contamos ya con un término para «lo imposible»; y, si lo imposible carece de denominación, tampoco puede delimitar «los posibles». El mito de Prometeo sale de la mitología para entrar en la historia.

Vivimos en una época en la que la prudencia científica y la euforia cientista se aúnan, un tanto paradójicamente, para transformar paulatinamente lo utópico en lo meramente improbable. Por cautela científica nos hemos propuesto no decir nunca «imposible» y hablar solamente de grados de probabilidad o de improbabilidad. Y, debido al optimismo científico, hemos llegado a creer que, en principio, nada es imposible. Al haber confundido, ligeramente, el progreso técnico y el ético, la perfectibilidad de la ciencia con la perfectibilidad de la humanidad, nuestro tiempo reverencia la ausencia de límites; confiamos cada vez más en las expectativas de un futuro de *posibilidades ilimitadas*. Obviamente, si todo es posible, no necesitamos un término para indicar lo imposible. Pero si renunciamos al término y las imposibilidades siguen existiendo, nos vemos abocados a la utopía antes de conocerla. Considero, por tanto, que todavía necesitamos emplear utopía con el significado exacto con que se concibió la palabra. Pero propondré además una modificación.

Admitamos, pues, que la definición sea: utopía es la pretensión contradictoria consistente en imaginar una «realidad imposible» y la intención de realizarla. Esta definición conserva la connotación original del término; aumenta, creo, su agudeza; y actualiza el concepto al reflejar el paso de un utopismo intelectual y contemplativo a un utopismo activo, basado en la voluntad. La utopía no es ya un juego intelectual y un objeto de contemplación. El utópico del siglo XX se ha convertido en un hombre de acción. A la nueva luz, o ante esta nueva dimensión, se nos plantea inmediatamente la siguiente pregunta: ¿Cómo podemos saber lo que es utópico?

Tal y como está formulada, la pregunta postula un razonamiento puramente lógico. De hecho, nos estamos preguntando: ¿cómo podemos establecer *a priori* lo que es posible y lo que no es posible? Aún más específicamente, ¿existe una *estructura lógica* que represente una imposibilidad absoluta, o sea, imposibilidades independientes de tiempo y lugar? Permítaseme ocuparme de esta cuestión en el contexto de la vida, de las experiencias personales que desafían la pirotecnia

[20] El paralelismo es tan próximo que Lasswell y Kaplan combinan del modo siguiente su redefinición de mito con las redefiniciones de Mannheim: «La *ideología* es el mito político que funciona para preservar la estructura social; la *utopía* es el mito político que funciona para reemplazarla» (*Power and Society*, p. 123).

verbal y las mascaradas del verbalista. Por ejemplo, ¿alguien ha conseguido alguna vez estar en misa y repicando? No lo creo. El dicho en cuestión apunta una imposibilidad absoluta que nunca se ha dado y que nunca podrá verificarse. De igual forma, podemos afirmar con toda confianza que es imposible dormir y estar despierto, gastar y ahorrar el mismo dinero, o tomar dos caminos al mismo tiempo. Incuestionablemente, todas éstas son imposibilidades incondicionales. ¿Es sostenible que lo que se aplica a la experiencia personal de «cada uno» no es aplicable a «todos», es decir, a la historia? Por lo que sabemos, lo opuesto es muy posiblemente cierto. Lo que es todavía posible en pequeña escala, frecuentemente resulta inmanejable y, por ende, menos posible en mayor escala. Las magnitudes añaden más que suprimen complicaciones y obstáculos. La diferencia real, cuando pasamos de las circunstancias cotidianas de la vida a las imposibilidades políticas, es que las últimas son mucho más difíciles de delimitar. Hay dos motivos para ello. Primero, en nuestra experiencia personal la imposibilidad se nos revela inmediata y directamente como una imposibilidad de *hacer*, mientras que en política se revela tarde, indirectamente y como una imposibilidad, relacionada con hechos, de *conseguir*. Pero la razón fundamental es que los posibles-imposibles de la política se escapan del control porque el *discurso de la política escapa al control*. Sepultando hechos bajo velos verbales, las victorias falsas se convierten aparentemente en triunfos reales y el fracaso se reivindica como si fuera un éxito. Mediante la repetición incesante de que la historia es una sucesión de imposibles hechos posibles, o un cementerio de utopías que se realizaron, nos hemos persuadido de que este es el caso. Pero todavía no he encontrado un autor que nos diga en qué circunstancias ocurrió esto. A la espera de esa demostración, me asombra comprobar lo escasamente poblado que sigue estando ese cementerio.

La cuestión decisiva sigue siendo si existe una estructura lógica que concluya, en política como en cualquier otro contexto, en una imposibilidad absoluta. Considero que la respuesta es afirmativa. El utopismo consiste en *contradicciones prácticas* cuya formulación lógica es ésta: no es posible lograr *más* de dos cosas que requieran *acciones contrarias*. Y digo contradicciones prácticas —que es la cláusula crucial— porque las contradicciones lógicas puras compuestas de puras palabras pueden construirse tan fácilmente como respiramos. Así pues, las contradicciones deben referirse a *cursos de acción*. Nótese, además, que dos objetivos pueden considerarse contradictorios y, sin embargo, permitir ciertas concesiones. En este caso, empero, la estructura lógica del razonamiento es: puede alcanzarse *más* de una cosa si se pide menos de su contraria. Así, uno puede estar menos

tiempo en misa y más tiempo repicando. La imposibilidad surge, y es incondicional, cuando uno desea, a la vez, repicar más y estar más en misa. Por tanto, es perfectamente posible identificar una utopía, lo no realizable, a tiempo y antes de tiempo.

Lo expuesto representa la estructura lógica de lo que con frecuencia denominamos «dilemas» de la política, de los grandes dilemas cuya solución era comparada por Rousseau con la cuadratura del círculo. Nos encontraremos con muchos de ellos más adelante. Por el momento, debería quedar claro que el razonamiento precedente no implica que haya que concebir y presentar todos los imposibles siguiendo esa pauta, como mostraré más tarde.

IV.3 *El autogobierno y lo políticamente imposible*

Consideremos la utopía de Marx, que debería haber culminado con la sustitución de la democracia representativa por un autogobierno nacido de la desaparición del Estado. A mi juicio, podemos considerar justificadamente el autogobierno de Marx como una hipótesis desprovista de fundamento sin lugar de aplicación alguno y cuya absoluta imposibilidad puede demostrarse *a priori*.

Conceptualmente es fácil definir el autogobierno. Consiste en el gobierno de nosotros mismos por nosotros mismos. Sin embargo, cuando esa noción se aplica al mundo real, hay que sopesarla empíricamente para determinar la *intensidad* del autogobierno; es decir, si, y hasta qué punto, el término es aplicable (a sus referentes) en un sentido estricto o débil. En aras de la simplicidad del razonamiento, diré que el autogobierno se da en su grado máximo, o de forma más intensa, cuanto más corresponde el gobierno a lo que la palabra expresa literalmente. Y, a la inversa, el autogobierno se da en su grado mínimo cuando el referente tiene un parecido distante y tenue con lo que la acción de gobierno supone. Por otro lado, está claro que la intensidad del autogobierno (tal y como se ha definido) varía en proporción a su *extensión* utilizando este vocablo, en primer lugar, en su significado de extensión espacial, de dimensión[21]. Sobre estas premisas, me permito avanzar la siguiente proposición:

> La *intensidad* de autogobierno realizable es *inversamente proporcional* a la *extensión* que se exige para este autogobierno.

[21] Debe quedar claro que «extensión» se usa en el sentido normal de la palabra (pequeñez o grandeza), no en su acepción técnica en lógica, es decir, como denotación (contrapuesta a intensidad o connotación) de un concepto.

Procedamos a demostrar la proposición expuesta partiendo de la hipótesis de la máxima intensidad. Si pensamos en el autogobierno en el sentido intenso, fuerte y literal del término, nos estamos refiriendo bien al autogobierno de un individuo (autodeterminación), bien al déspota perfecto. En cualquiera de los casos estamos ante la intensidad máxima —el máximo autogobierno posible— porque la extensión es cero (autogobierno *in interiore hominis*). Pero procedamos a introducir una pequeña dimensión tal como el espacio de la *polis*, la antigua ciudad griega. En este supuesto, el autogobierno tendrá menor intensidad, es decir, habrá que darle una acepción menos literal y estricta que anteriormente. Al decir autogobierno nos referimos ahora, en el mejor de los casos, a una rotación rápida y completa de los detentadores del poder y de los destinatarios del poder. Como dijo Aristóteles, en las antiguas democracias los ciudadanos se autogobernaban en el sentido de que todos gobernaban y eran a su vez gobernados. Avancemos un paso más y supongamos que el autogobierno debe aplicarse en una región o en una gran ciudad. En este supuesto, la extensión es ya de tal dimensión que sólo permite un uso metafórico del término autogobierno. En este punto, el autogobierno significa básicamente ser gobernado de cerca en lugar de serlo de lejos; el término conserva su significado sólo por oposición a la centralización. El autogobierno en cuestión denota realmente gobiernos locales autónomos, que pueden calificarse de autogobiernos porque permiten un grado mayor de autogobierno que los sistemas políticos caracterizados por la centralización. No obstante, el gobierno local de una gran ciudad es ya un sistema de gobierno indirecto; no constituye un autogobierno, sino una democracia representativa en la que somos gobernados por intermediarios. Por tanto, aquí el autogobierno termina, cuando el término significa lo que expresa.

¿Qué queremos decir entonces cuando el término autogobierno se aplica a las dimensiones de las grandes naciones-estados? En este caso resulta difícil que los ciudadanos se puedan autogobernar en cualquier acepción significativa de la expresión[22], a menos que nos refiramos a otra cosa, bien al control que se ejerce sobre el gobierno, bien al estado de independencia nacional. No pongo objecciones, con tal de que quede claro que ni la independencia respecto de otros países ni el control sobre el gobierno es lo mismo que el autogobierno. Me opongo, sin embargo, a ulteriores ampliaciones. En par-

[22] Este punto se aborda más adelante bajo el prisma de la «democracia participativa», cap. V, sección 6.

ticular el designio de un sistema mundial de miles de millones de personas que se autogobiernan, unidos en un único sistema de autogobierno, puede reconfortar nuestros corazones, pero ignora simplemente el problema de la intensidad, es decir, que sólo una intensidad nula de «auto» puede corresponder a la extensión «mundo». En ese autogobierno imaginario no habrá nada que se parezca remotamente a la más ligera imitación de *sí mismos* que se *gobiernan* [23].

Hasta ahora me he referido al tamaño. Pero el autogobierno implica no sólo una extensión espacial, sino también temporal, una dimensión temporal. El filósofo (el teórico puro) no tiene que preocuparse de la duración ni del orden cronológico de sus referentes. En efecto, la reflexión filosófica se ocupa de relaciones atemporales, de secuencias lógicas, no cronológicas. Pero, si descendemos al plano empírico, la duración y el orden cronológico tienen su importancia. Desde el punto de vista operativo, no podemos hacer primero lo que debe hacerse después, y hay muchas cosas que podemos hacer durante cierto tiempo pero no siempre. Al pasar, pues, de la extensión en el espacio (del tamaño) a la extensión en el tiempo (la duración), podemos reformular nuestra anterior proposición en los siguientes términos:

> La *intensidad* de autogobierno posible es *inversamente proporcional* a la *duración* que se exige para ese autogobierno.

Lo cual significa que una intensidad máxima de autogobierno, como lo conocemos en momentos de tensión revolucionaria o heroica, sólo puede corresponder a una duración mínima. Cuando Marx bosquejó su democracia ideal, adoptó como modelo el episodio de la Comuna de París de 1871 [24]. Pero, ¿es posible proyectar un breve lapso de tiempo en una especie de eternidad, en el final hegeliano de la historia? ¿Puede olvidarse que la elevada intensidad del experimento parisino en el autogobierno del proletariado (bajo condiciones de emergencia, de estado de sitio) duró muy corto tiempo? Toda la profecía política de Marx —una sociedad sin estado, con autogobierno en el sentido literal— descansa no sólo sobre la «falacia de la instancia dramática», sino incluso más sobre lo que cabe denominar la «falacia de la ausencia de tiempo». En Marx, y en general en la teoría comunista de la sociedad, se considera continua y sempiternamente reproducible un fogonazo de intensidad, descartando la más infalible de las experiencias humanas, a saber, que la duración produce rutina y que las lunas de miel no son eternas. Podemos correr durante horas, pero no durante años; podemos nadar durante un día, pero no siempre. Marx incluso ha ignorado —a tenor con sus escritos— la relación inversa entre la intensidad del autogobierno y sus dimensiones espacial (París después de todo no es Francia) y temporal. En cuanto filósofo que especula sobre el autogobierno del proletariado fuera del tiempo y del espacio, Marx resulta interesante. Pero como *filósofo revolucionario*, comprometido con la transformación del mundo real, es un utópico puro. Su diseño político de sustituir los gobiernos por el autogobierno era imposible entonces, lo es ahora y lo será siempre.

[23] La objeción de que bajo condiciones de armonía natural el yo ya no es «el mismo» (o sea, que los individuos ya no diferirían entre sí) no tiene relación con el tema. Si el yo desaparece, el problema también; en ese caso, incluso la noción de gobierno (un concepto político) se vacía de contenido y carece de significado.

[24] Respecto al concepto marxiano de democracia véase el cap. XV, secciones 1 y 2.

Antiguamente nuestros antepasados confiaban demasiado en el razonamiento y demasiado poco en la experimentación, y exageraban lo «imposible» frente a lo «improbable». Hoy en día nos encontramos en el otro extremo y decimos improbable cuando deberíamos decir imposible. Indudablemente, si hay que demostrar todo mediante la evidencia y la experimentación y no puede demostrarse nada a través del razonamiento, el alcance del discurso tiene que limitarse a las meras probabilidades, enunciados y predicciones cuyo valor verdadero sólo puede consistir en su plausibilidad o falta de plausibilidad. Pero la evidencia y la experimentación no pueden sustituir al razonamiento del mismo modo que éste no puede reemplazar a aquéllos. Las imposibilidades —insisto— pueden y deben ser demostradas mediante el razonamiento. Si estamos equivocados, lo descubriremos razonando. Pero no esperemos a que se produzcan los desastres provocados por la utopía para reconocer la existencia de los imposibles.

IV.4 *El papel de los ideales*

He abordado las condiciones que favorecen el ascenso del perfeccionismo. Si la misma predicción de los imposibles se considera imposible, es probable que los ideales utópicos y exagerados prosperen de manera desenfrenada. Lo cual se suma a las razones para investigar la naturaleza del discurso deontológico, para comprender de qué sirven los ideales y para dominar, así, la relación entre los ideales y el campo de la práctica.

Benjamin Constant, que era plenamente consciente de este problema porque había sido el problema que provocó el estallido de la Revolución Francesa, trató de resolverlo mediante el empleo de los *principios intermediarios*, es decir, intercalando un término mediador entre los «primeros principios» y la realidad. «Cuando arrojamos bruscamente —escribió— en medio de la sociedad un principio separado de todo principio intermediario que le aproxime a nosotros y le adecue a nuestra situación, se produce un gran desorden; porque cuando ese principio es arrancado de su entorno y privado de todo apoyo... destruye y transtorna. Pero la culpa no es del primer principio, sino de nuestra ignorancia de los principios intermediarios» [25]. En último término el problema sin duda es, como lo vio Constant, adaptar el carácter absoluto de los principios al mundo real sometiendo la deontología a una reelaboración intercalada. Y Constant tenía razón cuando destacaba que «cada vez que un principio... parece inaplicable, es porque no conocemos el principio intermediario que contiene el medio de aplicación» [26]. Pero me gustaría retomar el razonamiento en un punto previo. Antes de abordar el estadio de la aplicación, debemos tener las ideas muy claras sobre sus inicios.

Constant hablaba de «principios» y yo he hablado un tanto indistintamente de ideales, normas, prescripciones y valores. Las normas y prescripciones no plantean problemas en el sentido de que cabe imputarlas a, y deducirlas de, los valores y/o de los ideales. Los valores son en el fondo entidades de difícil tratamiento. Pero, ¿hasta qué punto es necesario que nos preguntemos ahora qué son los valores? En este momento, en mi opinión, no lo es [27]. Y no lo creo porque podemos proceder de igual forma, si no mejor, sustituyendo los «valores» por «ideales» —los ideales son más fáciles de manejar y de explicar. Los ideales nacen de nuestra insatisfacción con la realidad y representan, en su origen, una *reacción frente* a lo que es [28]. Si es así, los ideales pueden ser definidos como imágenes de un estado de cosas deseado o deseable, que nunca coincide —por definición— con

[25] *Des Réactions Politiques* (1797), cap. 8. Compárese con Kant: «Es obvio que por muy completa que sea la teoría, hace falta un término medio entre la teoría y la práctica... Pues un concepto... que contiene una regla general, debe complementarse mediante un acto de juicio por el cual el práctico distingue las instancias en las que la norma se aplica de aquellas en las que no» (E. Kant, «Sobre el dicho vulgar: Eso puede ser verdad en teoría pero no se aplica en la práctica», en *Political Writings* [New York: Cambridge University Press, 1970], p. 61). Kant estaba recomendando prudencia; Constant decía mucho más.

[26] *Ibid.*

[27] El problema vuelve a abordarse en el cap. IX, sec. 5.

[28] Ciertamente, los ideales pueden ocultar y camuflar la realidad, pero no en el momento genético que estoy considerando.

el estado de cosas existente. De su etiología cabe inferir, igualmente, que los ideales se contraponen y/o combaten la realidad. Es decir, los ideales son compañeros de las vicisitudes de la historia, siempre presentes en su condición de elemento de contrapeso, adversario e inconforme.

¿Son realizables los ideales? La pregunta puede responderse afirmativa, pero también negativamente. Un ideal *puede* realizarse si queremos decir con ello que los ideales son realizables *en parte*. Por el contrario, no sucede lo mismo si pensamos en su *plena* realización.

La afirmación de que los ideales *son* (parcialmente) realizables es difícilmente discutible. El aserto es cierto no sólo en el sentido obvio de que poseen en general una eficacia, sino también en el de que encontramos ideales implantados en el mundo real. La democracia liberal es muestra eminente de la realización de una serie de ideales. La polémica comienza cuando afirmamos que los ideales no son del todo realizables, ni literalmente ni de forma plenamente satisfactoria. Empero, esta negación es compatible con la afirmación precedente. Cuando decimos que los ideales no son nunca (de hecho) y no pueden ser (en principio) realizados total y apropiadamente, estamos simplemente diciendo y asumiendo que los ideales están destinados a *seguir siendo ideales*. Un ideal es un ideal precisamente porque no se realiza, porque transciende lo existente. Esto es obvio, pero sus implicaciones lo son menos. A mayor abundamiento, desde la perspectiva de que los ideales no pueden realizarse *literalmente*, podemos apreciar correctamente si son, de hecho, bien o mal utilizados.

El que los ideales estén destinados a permanecer como tales implica que no han sido concebidos para convertirse en hechos, exactamente en el sentido y por idéntica razón que un *debería ser* no pretende convertirse en un *es*. La implicación ulterior y más provocativa es que los ideales están destinados, literalmente hablando, a no conocer el éxito. A primera vista, esto puede parecer paradójico. Sin embargo, contribuye a explicar cuál es la razón de ser de los ideales, y por qué son utilizados como lo son. Los ideales siempre tienen un aroma de *hybris*, siempre son excesivos. Así tiene que ser, puesto que deben vencer resistencias. Pero, si esto es así, afirmar que los ideales no están destinados a tener éxito es una forma de valorar cómo operan y de enjuiciar si resultan «funcionales» en relación con su *telos*, con su meta final. Ciertamente, desde el punto de vista de la *efectividad*, se exige del actor que perciba sus ideales *como si* hubieran sido concebidos para realizarse. Pero, desde la óptica del observador, su función es desafiar a los hechos. Y la verdad del asunto es que, como sostendré, los ideales mejoran la realidad cuando no son considerados *como una* realidad.

El que no se pretenda que un ideal reemplace lo que es real es tanto como sugerir que si, por plantear una hipótesis absurda, fuera posible realizarlos exactamente, dejaríamos quizá de apreciarlos. Los ideales nos reconfortan mientras permanecen alejados. Frecuentemente la recompensa se encuentra más en la lucha que en el logro. «¿Hay algo en la vida tan decepcionante como un logro?» El interrogante de Robert Louis Stevenson era retórico. Por citarle de nuevo: «Viajar con ilusión es mejor que llegar»[29]. Con toda probabilidad, una igualdad literal, como la de las bolas de billar, sería tan desagradable como las desigualdades ante las que se erige. Nada es más aburrido, más insípido, que la utopía, como puede descubrirse leyendo cómo transcurre la vida en las utopías. Las armas (nuestros ideales) son útiles para ganar batallas; pero nosotros no luchamos en una guerra para ganar armas. ¿O sí?

Por tanto, los ideales son realizables y, también, no realizables. Una vez solucionado en qué sentido los ideales no pueden transformarse en realidad, nos enfrentamos ahora con otra cuestión: cuando los ideales pasan a la realidad —en la medida en que lo hacen—, ¿con qué resultado lo hacen? Volvemos al problema de Benjamin Constant, con la diferencia de que nosotros trataremos de encontrar una *regla de conversión* más que «*principios intermediarios*» específicos.

IV.5 *La maximalización, el peligro opuesto y los resultados inversos*

En la discusión precedente se ha descrito la índole reactiva, polémica, adversaria y de contrapeso de la función de los ideales. Se trata, desde luego, de calificaciones generales. Pero para especificar más tenemos que introducir el contexto, el entorno fáctico dentro del cual actúan los ideales; y debemos distinguir, por lo menos, entre el ideal democrático sin un sistema democrático y el ideal democrático en el marco de una democracia.

En el primero (fuera de la democracia), el ideal democrático desempeña el papel de adversario; su propósito predominante es la *negación*, el derrocamiento del sistema político al que se enfrenta; y cuanto más se maximiza el ideal, mayor es, posiblemente, su eficacia. Así pues, en un contexto autocrático, el perfeccionismo democrático sirve a su propósito; el cual se realiza cuando la democracia ocupa el lugar de su adversario. La democracia, sin duda, será una realización bastante imperfecta del ideal; pero no puede rechazarse

[29] Ambas citas pueden encontrarse en *The Oxford Dictionary of Quotations* (Oxford: Oxford University Press, 1953).

por antidemocrática, pues realmente fue implantada por una deontología democrática. Por tanto, en el nuevo contexto, la deontología no se enfrenta ya con un enemigo, sino con el sistema político que ha generado. Esta diferencia no puede ignorarse —es toda la diferencia— y lógicamente se refleja en las nuevas función y configuración de la presión deontológica.

La definición normativa o prescriptiva de la democracia establece de modo característico, en el nuevo marco, pautas y medidas ideales para evaluar y controlar los logros auténticos de las democracias. Esta disposición es peculiar en dos aspectos. Se trata, en primer lugar, de una evaluación «crítica», no enemiga o adversaria, ni de «negación». En segundo término, las pautas ideales en cuestión no idealizan *otros* mundos, posibles mundos sustitutivos, sino *su* mundo. En consecuencia, deben interpretarse como «ideales constructivos», en el sentido especificado por Dennis Thompson: Imagen de un estado de cosas, cuya realización se pretende progresiva, «tendencialmente y no mediante reformas radicales». Más categóricamente «para justificar la pretensión de que un ideal constructivo es realizable, necesitamos pruebas que revelen tendencias que, caso de continuar, propendan a la realización del ideal; e indicar que ciertas reformas no radicales, caso de llevarse a cabo, tienden a la realización del ideal»[30]. Thompson subraya aquí agudamente el punto de *interacción* —más que de *reacción*— de los ideales con el mundo real. Lo cual no significa el sometimiento pleno y definitivo de los ideales a los descubrimientos o hallazgos. No obstante, un ideal no debe considerarse constructivo a menos que esté atento y aprenda de la experiencia y de la evidencia. Es ésta precisamente la prueba de su *naturaleza constructiva*.

A la luz de nuestro análisis previo, lo expuesto demuestra cómo pueden realizarse y fomentarse los ideales. Lo que aún queda por ver es en qué punto, o bajo qué forma, los ideales *no pueden* incorporarse a la realidad y llegar a negarse a sí mismos.

Nos movemos ahora en un contexto en el que los ideales se encuentran con su propia criatura. Ya no puede seguirse la estrategia que se aplicaba cuando la democracia sólo era un ideal. Ya no es cierto que los ideales puedan maximizarse sin límite. Por el contrario, si no se modifica la deontología, comienza a actuar en el sentido inverso. Cuando dentro de una democracia conservamos el ideal democrático en su forma extrema, empieza a operar *contra* la democracia que ha generado; produce el resultado inverso. Esto ocurre porque,

[30] D. F. Thompson, *The Democratic Citizen: Social Science and Democratic Theory in the Twentieth Century* (New York: Cambridge University Press, 1970), pp. 45, 46.

como indica Herz, «el idealismo político conoce su época de esplendor cuando se opone a los sistemas políticos decadentes. Pero degenera tan pronto como alcanza su objetivo final; y perece con la víctima»[31]. La frecuencia de esa parábola no confirma, sin embargo, una inexorabilidad histórica. Da fe, más bien, de una utilización errónea, incesante y autorreproductora, de los ideales. La cuestión es ahora, por tanto, la de su manejo.

Dado que los ideales son exigencias concebidas para enfrentarse a resistencias, la exigencia es constructiva cuando se ajusta a la resistencia. En forma de regla, la lógica que subyace a la aplicación con éxito de una deontología al mundo real puede expresarse en los términos siguientes: *En la medida en que un ideal se convierta en realidad; en esa misma medida debe controlarse su retroalimentación.* Llamémosla la «regla de la retroalimentación». Y destaquemos también que a la luz de esa regla, el problema no es ya la *maximización*, sino la *optimización*.

El principio democrático, en su expresión pura y máxima, postula «todo el poder a todo el pueblo». Pero, como sabemos, dicho principio establece sólo un derecho nominal y no sirve de ayuda para hacer coincidir la titularidad con el ejercicio del poder[32]. De ahí que necesitemos los principios intermediarios de los que hablaba Constant. El principio intermediario descubierto hasta el momento es la representación (materializada en las estructuras *garantistas* del Estado constitucional). ¿Qué función cumple la representación? ¿Qué produce la representación? En primer lugar, reduce el poder a *menos poder*; en un sistema de gobierno representativo nadie se encuentra en una posición que le permita el ejercicio de un poder absoluto (es decir, sin limitaciones). En segundo lugar, y al mismo tiempo, en un sistema del tipo mencionado el pueblo ejerce realmente el poder (el poder político), porque es capaz de controlar y de cambiar a los detentadores del poder. Con todo esto, el principio originario dista aún de su realización: todavía el pueblo no ejerce el poder en el sentido pleno o literal de la expresión. ¿Qué hacemos a continuación? La tentación, y lo fácil, es volver a postular el principio en su pureza. Si lo hacemos, no cabe ya considerar las estructuras intermedias (el Estado representativo) como medios de materialización, ni es posible apreciarlas por sus logros; en su lugar parecen más bien obstáculos que deben ser apartados como impedimentos en el camino de la realiza-

[31] John Herz, *Political Realism and Political Idealism* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), p. 42.
[32] Véase cap. II, sección 3.

ción del ideal. Pero, si optamos por esta vía, el ideal comienza a operar en sentido inverso, destructiva y no constructivamente.

Conviene hacer notar que el principio como tal, en sus términos literales, no indica limitación alguna de poder: «Todo el poder» es un poder sin restricciones. Esto es correcto en el contexto de la oposición en el que se concibió; pero una vez alcanzada la victoria el lema «todo el poder para el pueblo» no produce ya el efecto de limitar el poder; su efecto real es la afirmación de un principio absolutista. Puede argumentarse sobre la bondad del absolutismo del pueblo frente a la maldad del absolutismo del autócrata. Es posible. Pero la cuestión sigue siendo que el principio sólo atribuye un derecho nominal. Por lo tanto, una maximización del ideal que desdeña y rechaza como impedimentos las estructuras intermedias que se encargan del ejercicio, sólo puede generar, como tal, un poder absoluto *en nombre* del pueblo. Con lo que el ideal, al final, destruye a su criatura. Comencemos pues, otra vez, por el principio.

El principio es, lisa y llanamente, que la condición *sine qua non* para que el pueblo «detente el poder» en cualquier sentido significativo de la expresión, es que haga imposible cualquier poder ilimitado. Es ésta la condición que hay que respetar absolutamente a lo largo del despliegue de nuestros esfuerzos por maximizar el ideal, es decir, mientras duren los esfuerzos por incrementar el poder que el pueblo realmente detenta. En términos de nuestra regla de retroalimentación ello implica que el principio «todo el poder para el pueblo» debe modificarse a medida que la democracia se desarrolla y convertirse en el principio *todo el poder para nadie.*

Puede argüirse que la regla de retroalimentación transforma la maximización en una minimización de los ideales. A mí me parece, sin embargo, que es igualmente cierto, y quizás más apropiado, hablar a este respecto de *optimización*. Además, la transformación de la letra de un ideal no debe significar de ninguna forma una transformación de su función, de su «espíritu». El principio democrático fue concebido como grito de batalla, y el grito de batalla contra el poder absoluto es «todo el poder para nosotros». Pero cuando la batalla ha terminado, si nos aferramos a la letra del principio perdemos las ventajas específicas que verdaderamente pretendíamos conseguir. Por tanto, si no queremos que nuestro ideal muera con la victoria, no debemos perder de vista el «peligro opuesto»[33]. Dado que el grito de batalla «todo el poder para nosotros» está vinculado al enemigo que se combate, a menos que paulatinamente se convierta en el principio de que

[33] Véase de nuevo Herz, *Political Realism and Political Idealism*, p. 168 y pp. 168-89.

nadie debe detentar *todo* el poder, se traducirá en el retorno de un absolutismo reforzado. Sus efectos prácticos serán exactamente los opuestos a los pretendidos.

Continuamente oímos hablar de ideales traicionados. Si los ideales están, por definición (en la definición expuesta), destinados a no tener éxito, el perfeccionista siempre descubrirá en cualquier otro un traidor a los ideales. Empero, el perfeccionista es también, de esta manera, un traidor a los ideales: al permanecer apegado a la letra, acaba traicionando su intención. Hay muchas formas de traicionar los ideales, y la más insidiosa consiste en ignorar que la función significadora de los ideales cambia a medida que lo hace su entorno del mundo real. No sólo hay muchas maneras de traicionar los ideales, sino también de ser traicionado por los ideales. Una de ellas, y probablemente la más segura, es el camino del perfeccionista.

IV.6 *La revolución como mito*

Hasta ahora he considerado cómo los ideales de democracia pueden actuar de forma constructiva o destructiva *vis-à-vis* su propia criatura. No he tenido en cuenta los ideales que postulan un *mundo de recambio*, un mundo mejor que transcienda la democracia liberal, su realidad y sus valores. Ciertamente, en una época de confusión democrática un mundo nuevo puede considerarse «más democrático». Con todo, existen pocas dudas de que ha sido fundamentalmente la gente que se ha identificado en diferentes lugares con mundos de recambio del tipo comunista la que ha rechazado no sólo las democracias realmente existentes, sino también sus ideales. Los ídolos —Stalin, Mao, Castro, Ho Chi Min— finalmente caen, decepcionan o son abandonados por sus sucesores. Pero son una prueba fehaciente del repudio general que se ha producido en nuestro tiempo, que precede la protesta de los sesenta, y aún se encuentra entre nosotros, mitigado en en sus efectos.

Pero sería ridículo buscar una sola causa que explicara ese rechazo. Aun si el razonamiento se circunscribe, como es el caso, al ámbito del mundo democrático occidental, son muchos los factores que confluyen en el tránsito de la democracia a, digamos, la posdemocracia. El perfeccionismo es uno de ellos, aunque haya sido indebidamente descuidado, lo que precisamente me lleva a insistir en él. He dicho que los intentos del perfeccionista de realizar literalmente los ideales están destinados al fracaso y, ciertamente, a producir un efecto de boomerang. Resultado que, a su vez, alimenta un círculo vicioso. El perfeccionista se ve fácilmente abocado a convertirse en un predicador,

cuando no en un practicante, de la violencia, en la medida en que atribuye ese fracaso a la maldad del mundo actual. A decir verdad, en nuestro mundo el culto de la violencia apenas encuentra apoyo entre los realistas; es casi enteramente el retoño de los idealistas [34]. Pero también puede echarse la culpa, conjunta o separadamente, a los ideales. Puesto que el intento de poner en práctica los ideales nunca prospera, el perfeccionista puede también dejar de creer en los ideales de la democracia. En este caso, busca mundos sustitutorios, bien pensando en futuribles, bien adjudicando virtudes imaginarias a las negaciones existentes en su propio mundo. En cualquier supuesto, su solución llega a ser la «revolución» y la violencia política.

El término revolución (como el de democracia) se ha dilatado casi sin límites [35]. ¿Cómo diferenciar la revolución, de un lado, de los levantamientos, rebeliones, revueltas, insurrecciones, guerras civiles y, de otro, de los motines palaciegos, golpes de Estado y golpes militares? Ciertamente una revolución no es un mero golpe; es también más que una sublevación desencadenada por el hambre, la pobreza o la opresión insoportable, es decir, más que una revuelta o que una insurrección. Y aunque una revolución puede producir una guerra civil (entre revolucionarios y contrarrevolucionarios), las guerras civiles no tienen por qué tener características revolucionarias y pueden, simplemente, finalizar, en una secesión. La «revolución» significa, específicamente, una toma del poder violenta, apoyada por las masas, que

---

[34] Los realistas creen en la fuerza de la «fuerza», pero no ensalzan la «violencia». Como observa agudamente Sergio Cotta, «el hecho verdaderamente característico de nuestro tiempo es la *exaltación* de la violencia. Hasta el siglo XIX no se encuentra rastro alguno de entidad de tal exaltación. La violencia era reconocida como inevitable... pero no se elogiaba... Si en ocasiones se enseñaba a los hombres a usarla, era porque se creía que la violencia constituía, en determinadas circunstancias, un mal necesario, pero no ciertamente algo bueno... Lo que a veces se exaltó en el pasado fue la fuerza... no la violencia» (*Perchè la Violenza?*, L'Aquila: Japadre, 1978, pp. 21-22).

[35] Para un análisis histórico y conceptual, véase especialmente P. Calvert, *Revolution* (London: Macmillan, 1970); y C. Kotowski, «Revolución», en G. Sartori, ed., *Social Science Concepts: A Systematic Analysis* (Beverly Hills: Sage, 1984). La literatura es extensa. Véase T. R. Gurr, *Why Men Rebel?* (Princeton: Princeton University Press, 1970); H. Eckstein, «Sobre las causas de la guerra intestina», en E. A. Nordlinger, ed., *Politics anf Society* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1970). Véase también, en general, C. J. Friedrich, ed., *Revolution* (New York: Atherton Press, 1966); C. Tilly, «Revoluciones y Violencia Colectiva», en F. I. Greenstein and N. W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science* (Reading: Addison-Wesley, 1975), vol. 3; y A. S. Cohan, *Theories of Revolution: An Introduction* (New York: Wiley, 1975). Para consideraciones sociológicas más amplias, cfr. Chalmers Johnson, *Revolutionary Change* (Boston: Little Brown, 1966); y especialmente S. N. Eisenstadt, *Revolution and the Transformation of Societies* (New York: Free Press, 1978).

conlleva una reestructuración básica de la comunidad política. Esta es, sin duda, una definición estrictamente política del *acto revolucionario,* no de la revolución-y-de-sus-secuelas, no de la revolución como proceso continuado o casi interminable—. El que el evento revolucionario ponga también en práctica *ex post* una reestructuración socioeconómica básica resulta indiferente para la definición política [36]. El rasgo distintivo que diferencia *ex ante* una revolución de otros acontecimientos violentos de masas es su fundamentación en una serie de creencias y su movilización en base a ellas. La revolución afirma un conjunto de contra-creencias (*vis-à-vis* el régimen que pretende derrocar). ¿Cuáles son entonces las características de las subculturas revolucionarias de nuestro tiempo? La cuestión plantea específicamente —recordémoslo— el punto en el que nuestros perfeccionistas (occidentales) pierden la esperanza en el progreso de la democracia y buscan un mundo mejor en la sustitución de la democracia. La diferencia se encuentra en el modo de hacer, en la preconización de la violencia revolucionaria. Pero la subcultura revolucionaria de nuestro tiempo se caracteriza también por rasgos nuevos y de alguna forma únicos.

Antiguamente, las revoluciones eran rebeliones contra la tiranía. En la actualidad, son ideadas por *grupúsculos* revolucionarios como encarnaciones de un valor salvador intrínseco [37]. Las revoluciones son hermosas en sí mismas. Este tipo de revolucionario no necesita explicar la razón de su actitud; actúa como revolucionario en cualquier caso, incondicionalmente, sobre la base de que la destrucción revolucionaria es en sí misma *creadora.* Si es así, resulta innecesario preguntarse acerca de la condición y factibilidad de los mundos postrevolucionarios que sustituirán al actual. ¿Son posibles o imposibles, utópicos o no utópicos? Engels nos legó la frase grandilocuente de que, después de la revolución proletaria, el comunismo «es el ascenso

36 Los marxistas entienden la revolución como un proceso prolongado y, así, consideran que una característica definidora de la misma es un cambio socioeconómico fundamental. A partir de ahí, puede decirse que a) la primera «revolución verdadera» es la leninista; y b) que la violencia revolucionaria es condición necesaria de un cambio fundamental. Ambas implicaciones son demasiado restrictivas (y excesivamente servidoras de sí mismas). Una inteligente exposición del enfoque marxista es la obra de Theda Skocpol, *States and Social Revolution* (New York: Cambridge University Press, 1979).

37 J. Monnerot destaca especialmente este elemento en su *Sociologie de la Révolution: Mythologies Politiques du XX Siècle* (Paris: Fayard, 1969). Ver también L. Pellicani, *I Rivoluzionari di Professione: Teoria e Prassi dello Gnosticismo Moderno* (Firenze: Vallechi, 1975). Un tratamiento amplio y a menudo penetrante de temas relacionados es el de S. Bialer y S. Sluzar, eds., *Radicalism in the Contemporary Age* (Boulger: Westview, 1977), 3 vols.

del hombre desde el reino de la necesidad al reino de la libertad» [38]. Marx, la utopía dimanante de la comuna de París. Desde entonces ha transcurrido mucho tiempo y lo que se suponía acaecería «después de la revolución» continúa siendo —en su configuración— un secreto bien guardado. Si se quiere, Mao añadió a la imagen la «revolución cultural»; pero se trata de lo mismo, reiterado una y otra vez: la permanencia de la revolución. Y, en el caso de Mao, el Gran Salto hacia delante resultó ser un gran salto hacia atrás. Así que tan sólo nos queda un descubrimiento: la propia revolución con su pretendida creatividad. Hemos de conformarnos, por tanto, con lo que tenemos. Pero ¿qué es, precisamente, lo que tenemos?

Entre las tres categorías sometidas a examen —ideal, utopía y mito— la última, a mi juicio, es la que mejor se ajusta a la concepción de la revolución de nuestros revolucionarios. Obviamente, podemos decir que la revolución es un ideal; pero seguramente no en el sentido en que se habla de la igualdad o de la libertad como ideales. Los ideales describen un estado final deseable y deben presentar un aspecto positivo, mientras que la noción de revolución se revela en su negatividad. Por otra parte, cuando hablamos de la revolución como utopía, no nos referimos a las propias revoluciones (que se producen continuamente y en todas partes), sino a sus consecuencias y a su resultado. Con respecto a la revolución en sí misma, la categoría eficaz es, por tanto, la de «mito». El término mito, como se indicó antes, significa comúnmente, y se asocia con, una invención que es también una realidad de creencia. Empero, el vocablo en cuestión adquiere significados especiales, *ad hoc,* como el propuesto por Georges Sorel.

Sorel es el autor menos citado por los apologetas actuales de la revolución. Lo que es de lamentar por dos razones. En primer lugar, Sorel fue en muchos sentidos la primera encarnación importante, después de Marx, del filósofo revolucionario [39]. En segundo lugar, y lo que es más relevante, es el único que se sirve de argumentos, y no de consignas, para conferir un valor constructivo a la violencia revolucionaria. Para Sorel, la utopía era la última manifestación de la fe en la razón, mientras que el mito era la rebelión contra la razón. De ahí que concibiera y preconizara la huelga general —el acto de autoliberación del proletariado— precisamente como un «mito». Su mito, así, era una intuición global que coincidía con un acto de la voluntad, y que se convertiría en una auténtica fuerza liberadora porque permitiría al proletariado actuar sin la ayuda de extraños. Un proletariado

38 *Anti-Dühring* (Moscow, 1959), p. 391.

39 La obra mejor conocida de Sorel es *Reflections on Violence* (Glencoe: Free Press, 1950). Sin embargo, su producción es prolija y muestra de credenciales filosóficas indiscutibles.

conducido por un mito que no sólo dejaría a un lado a los patrones anteriores, sino también a los actuales, es decir, a las vanguardias autoproclamadas. Podría decirse que en este punto reaparece la utopía, pero no importa, pues lo interesante del mito de Sorel es la *expectación querida*, colectiva y deliberada del acontecimiento que la expectación genera de hecho; y ésta es en gran medida la forma en que se utiliza el «mito» de la revolución por los revolucionarios occidentales de nuestros días.

Aun así, el entender el uso mítico, en sentido soreliano, de la noción de revolución no es ni el comienzo de la demostración de la pretendida creatividad de la revolución. ¿Sobre qué base hemos llegado a presuponer, en muchos sectores intelectuales, que las revoluciones, en cuanto tales, son «creativas»? Si nos detenemos a pensar, estamos ante una presunción que no es en absoluto evidente por sí misma. Por el contrario, es totalmente antiintuitiva. La acción revolucionaria es como la acción bélica; mata, destruye y conquista a punta de pistola. En todo caso puede afirmarse que las revoluciones son incluso peores que las guerras. Cuando una guerra termina, se ha acabado. Los supervivientes, victoriosos o derrotados, vuelven a una situación distinta, mucho más deseada: a un estado de paz. Las revoluciones, especialmente aquellas revoluciones «prolongadas» de nuestra época, tienden a ser interminables. Después de diez, veinte, cincuenta años, la gente sigue siendo internada en campos de concentración, detenida y condenada «en nombre de la revolución», y la política continúa desplegando la brutalidad desnuda de una guerra contra los enemigos [40]. Así que ¿dónde se encuentra la creatividad?, ¿en qué consiste? En Hegel la guerra es comparada a un viento que sopla sobre un pantano llenando de aire limpio lo que antes era puro miasma. Lo mismo podría decirse —aquí la analogía es aplicable— de las revoluciones. Pero se trata de un bienestar transitorio; el viento cesa y reaparecen los miasmas. En nombre de la creatividad de la guerra, el argumento poderoso es el estímulo que supone en materia de descubrimientos tecnológicos y de su explotación inmediata. Sin embargo, como las revoluciones no triunfan por razones tecnológicas (los insurgentes no triunfan porque su armamento sea más refinado), resulta muy dudoso que las revoluciones fomenten el progreso tecnológico. Desde esta perspectiva, la guerra es más eficaz que la revolución. Por otra parte, los revolucionarios pueden argüir que la guerra mata de forma indiscriminada en tanto que ellos lo hacen selectivamente. Pero, aun así, reiterando la pregunta, ¿dónde está la creatividad?

[40] Así, como hemos visto (cap. III, sección 2), es como Carl Schmitt concibe la política.

La respuesta termina por ser de este tipo: no cabe duda de que la revolución inglesa y, todavía más, la francesa han creado la actual civilización occidental [41], y de que la revolución rusa y otras revoluciones comunistas posteriores han generado mundos nuevos. Nada de lo dicho puede ponerse en cuestión; pero los ejemplos referidos no demuestran, a decir verdad, la creatividad de un acto revolucionario como tal. Esas revoluciones hicieron saltar los obstáculos y eliminaron los impedimentos a las potencialidades que, no sólo dieron origen a la conflagración, sino que también dieron sus frutos inmediatamente después. En sí, el mérito de la destrucción revolucionaria —pues destrucción es— reside exclusivamente en que hace posible la reconstrucción. Pero si no existe un potencial reconstructor antes de la revolución, difícilmente puede darse una construcción nueva positiva (o sea, una reconstrucción), después de la revolución. *Algo debe preexistir* al acto revolucionario para que pueda nacer a la vida después de la revolución.

Todos los beneficios derivados de la Revolución francesa se anunciaron en las demandas que «causaron» los acontecimientos de 1789-1794, es decir, que provienen de la semilla que maduró durante la Ilustración. No había utopía en las concepciones de Locke y Montesquieu, en su comunidad liberal, y durante el siglo llegaron a convertirse —no así el Terror— en las realizaciones de la revolución de 1789. El razonamiento no es distinto si nos referimos a Rusia. Bastante antes de 1917, la sociedad rusa contaba ya con cabezas muy destacadas. Al doblar el siglo los matemáticos rusos estaban a la vanguardia, y si la potencialidad militar es muestra del estado de la tecnología, el cálculo de los expertos era, justo antes de declararse la Primera Guerra Mundial, que hacia 1917 Rusia se había convertido en la cuarta potencia industrial del globo. Así pues, si bien la revolución soviética fue constructiva en tanto en cuanto destruyó el régimen zarista, sigue siendo cuestión debatible si los rusos no habrían progresado más de lo que lo han hecho de no haber tropezado, con Stalin, con otro sis-

[41] Curiosamente (como nos recuerda Hannah Arendt, *On Revolution* —London: Faber & Faber, 1963—) la revolución de Cromwell no se denominó «revolución», dado que la noción guardaba aún en la época de 1650 su significado astronómico tradicional de movimiento circular y por tanto de repetición constante ordenada. En esta acepción la «revolución» fue la restauración de la monarquía Estuardo en 1660. La primera revolución llamada así por sus protagonistas fue la Revolución Gloriosa de 1688 —un acontecimiento esencialmente pacífico. Nuestra interpretación de la «revolución» (movimiento sin retorno, ruptura) es, en consecuencia, la establecida en 1789.

tema cerrado [42]. La duda no se aclarará nunca. Pero lo cierto es que la Revolución soviética fue precedida por una abundancia en materia de capacidades sociales, sin las que su criatura específica habría sido simplemente otra experiencia y forma de Terror.

La cuestión es, por tanto, que las revoluciones son creadoras, no debido a la intrínseca creatividad del acto revolucionario tal cual —éste es el mito—, sino porque liberan fuerzas creadoras que de otra forma están atadas. En concreto, las revoluciones crean un sistema político mejor si, y solamente si, alguien tiene *in mente* antes de la revolución lo que debe hacerse después de la revolución. Su creatividad política depende de que se tenga a la vista un mundo sustitutivo factible o, al menos, creíble. Esto no ocurre con la subcultura revolucionaria actual. No hay que asombrarse de que el rebelde armado esté encantado con la frase de Marcuse de que el camino hacia el socialismo puede muy bien ser desde la ciencia a la utopía. Esto es todo de lo que dispone. Es un utópico sin utopía. En cuanto a las razones para el predicamento de la suya —una totalmente nueva— no se encuentran lejos.

Cuando se establecieron las democracias liberales sobre la base del sufragio universal o casi universal, se pensó que las revoluciones habían perdido su razón de ser. Desde entonces, la profecía del «final de las revoluciones» ha sido desmentida abrumadoramente; empero, su argumento subyacente posee una fuerza lógica menos fácil de superar. Los sistemas no democráticos son *rígidos*, es decir, carecen de mecanismos integrados para renovarse o para atender a las demandas de cambio. Frente a ellos sólo cabe la ruptura, lo que en última instancia significa que hay que destruirlos mediante la revolución (a menos que una guerra llegue a producir el mismo efecto). En cambio, la democracia es de modo característico un sistema *flexible*. Sobre todo, o en primer lugar, le democracia es un mecanismo para procesar lo que la sociedad demanda, cualquier cosa que surja mediante la «voz» y con voz. Aun así las democracias perecen [43]. Empero, la de-

[42] Nótese que no estoy planteando la cuestión de Alec Nove, *Was Stalin Really Necessary? Some Problems of Soviet Political Economy* (London: Allen and Unwin, 1964). Mi conjetura es preliminar, a saber, que a Rusia le habría ido mejor de lo que le fue si la Revolución de 1917 hubiera sido simplemente una revolución desbloqueadora. Para un juicio comparativo de lo que el régimen zarista había logrado en sus últimas décadas, cfr. Norman Stone, *Europe Transformed: 1878-1919* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984), páginas 197-254.

[43] Para un tratamiento e investigación mayores y más detallados, véase J. Linz y A. Stepan, ed., *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978). La Parte I de Linz, «Crisis, colapso y recuperación del equilibrio» (pp. 1-124) es un análisis verdaderamente sobresaliente.

mocracia se ha vengado en los revolucionarios que buscaron su ruina; se ha adueñado de ellos. A la subcultura revolucionaria de nuestros días se le permite creer en un mundo mejor que de manera misteriosa y milagrosa nacería de la creatividad que las revoluciones en sí seguramente no tienen. No resulta extraño, por tanto, que esos mundos imaginarios que reemplazarían al nuestro sigan vacíos. La creatividad de la revolución camboyana (a pesar de las ideas recibidas en la Sorbona por sus líderes) consiste solamente en una matanza; cuando preexiste el vacío, lo que le sigue es un vacío mayor. *Ex nihilo, nihil fit* —nada puede obtenerse de la nada.

IV.7 *Los ideales y la evidencia*

En la exposición precedente se ha mostrado que los ideales son realizables, pero también irrealizables, que los ideales pueden ser traicionados, pero también pueden traicionar, que los ideales pueden ser constructivos o destructivos. De aquí en adelante analizaré la *naturaleza constructiva de los ideales* [44]. Implícitamente, cuando no lo haga de manera expresa, me preguntaré una y otra vez si, y cómo, puede hacerse el mejor uso posible de los ideales, frente a una utilización condenada al fracaso. La pregunta es: ¿qué hace que un ideal sea susceptible de un empleo beneficioso, de una aplicación fructífera?

A la luz de nuestra regla de la retroalimentación, se dijo antes que la prueba del carácter constructivo de los ideales reside en el tipo de relación que mantienen con la evidencia. Pero así como los ideales han sido analizados *in extenso*, no ha sucedido lo mismo con la «evidencia». Resulta conveniente, y así lo he hecho hasta ahora, contraponer ideales y hechos, de la misma forma que resulta conveniente contraponer ideas y realidad. Bajo esta formulación, nos encontramos aparentemente ante una simetría. Sin embargo, sus elementos son intrínsecamente muy diferentes. Los ideales y las ideas [45] están en nuestra cabeza y coinciden plenamente con sus representaciones mentales. Los hechos y la realidad se encuentran simplemente *fuera*. A decir verdad, por lo tanto, los denominados hechos son *la experiencia y*

En general, cfr. L. Morlino, *Come Cambiano i Regimi Politici* (Milano: Angeli, 1980).

[44] Thompson, *The Democratic Citizen*, p. 47, distingue entre ideales «reconstructivos» y «constructivos», y califica los primeros como «justificables con ninguna o escasa evidencia procedente de la ciencia social conductista, tal y como existe en la actualidad». Así formulada, la distinción no me convence.

[45] Puesto que los ideales se expresan mediante ideas, no es preciso distinguirlos en su origen.

la evidencia en torno a hechos, y eso es otra cosa. A mayor abundamiento, muy poca de esta experiencia y evidencia se basa en un conocimiento personal [46]; en su mayor parte consiste, en cambio, en *noticias sobre* la experiencia y la evidencia. Aun así, ideas y hechos, ideales y realidad poseen —por encima y más allá de sus diferencias intrínsecas— un elemento crucial en común: ambos reciben su significado, se configuran, comunican y se fijan *mediante palabras,* y además mediante las *mismas palabras.* La palabra es «democracia» (o liberalismo o socialismo), independientemente de si nos referimos al ideal o a la realidad. De igual modo, libertad, igualdad, justicia, etcétera, son términos idénticos (palabras) para los ideales y para los hechos. Si se admite que los hechos son, en verdad, noticias sobre hechos, y que contraponer ideales y hechos de manera simétrica es una enorme simplificación, a la postre lo que se reivindica es la simplificación. En cierto modo fundamental esa simetría se mantiene.

Lo importante es que la difícil y precaria conexión entre el mundo exterior y nuestro mundo interno se sitúa e incide en un elemento: las palabras y la expresión. Incluso el más puro empirista es incapaz de eludir lo inevitable, a saber, que sus datos están vaciados en conceptos, se encuentran dentro de conceptos y a través de *la expresión conceptual.* Dicho de otra forma, los conceptos (tal y como son expresados) son «contenedores de datos» tanto como cualquier otra cosa. En el campo, el investigador emplea palabras (categorías, clases, listas de control) que: a) seleccionan los hechos que deben ser examinados; b) prejuzgan su interpretación; y c) comunican los descubrimientos. Lo esencial, por tanto, es que si existe un modo seguro de distorsionar, y a decir verdad de destruir, el proceso que de una u otra forma introduce el mundo exterior en nuestras mentes, ese modo es desestabilizar el vocabulario, hacer trampas con las palabras. La condición indispensable que hace posible suponer que el mundo exterior pasa de alguna manera a nuestras cabezas es que durante todo este delicado viaje el *vehículo permanezca constante;* el vehículo en cuestión es el elemento palabra y, más concretamente, la correspondencia inamovible en una determinada expresión y un determinado concepto.

Sin embargo, durante las últimas décadas lo habitual ha sido —no siempre inconscientemente— un «juego de palabras» que ha destruido eficazmente cualquier correspondencia intersubjetiva estabilizada entre palabras y conceptos. Esto es lo que ha ocurrido, como hemos visto, con la correspondencia entre las palabras utopía y mito, de un lado, y su función significadora, de otro. Algo similar acaeció con el

[46] Su importancia está muy bien explicada, casi hasta la exageración, por M. Polanyi, *Personal Knowledge* (Chicago: University of Chicago Press, 1958).

término «violencia» cuando se puso de moda hablar de la «violencia estructural» (es decir, de una violencia sin violencia) [47]. Y a lo largo de este libro veremos que las palabras consenso, conflicto, poder, autoridad, libertad, coerción y realmente todos los términos básicos del vocabulario político se han visto sometidos al mismo tratamiento. Pero, si es así y en la medida en que sea así, *gran parte de nuestra evidencia carece de validez;* en conjunto, y durante cierto tiempo, denota o mide cosas distintas bajo la misma palabra (puesto que se trata de conceptos muy volátiles). Indudablemente, la investigación por sí puede verificar hallazgos válidos (con tal de que el investigador mantenga constante su palabra vehículo). Aun así, cuando todos los descubrimientos se sumen, la conversión conjunta de «hechos» en «hechos aprehendidos» revelará la confusión de las bases lingüísticas. Con ello quiere decirse que cuanto mayor sea la fluidez (volatilidad) interindividual de los significados, menor será la validez del cúmulo (de evidencia) resultante. En estas condiciones resulta muy difícil, en el caso a mano, establecer cuál evidencia tiene qué relación con la teoría de la democracia.

Lo expuesto clarifica —así lo espero— cuándo y cómo la denominada evidencia se convierte en: a) una *evidencia válida,* en el sentido amplio de que se refiere al problema que trata; y b) una *evidencia digna de confianza,* en el sentido de que puede asumirse plausiblemente que traduce (de la mejor forma humana) una realidad «del exterior» «en» nuestras mentes. Volvamos ahora a la afirmación según la cual los denominados hechos son en realidad noticias de la experiencia y de la evidencia respecto a hechos, a fin de clarificar en qué sentido la *experiencia* es o no evidencia.

Si calificamos la evidencia como «evidencia científica» o evidencia rigurosa, es obvio que difiere de la experiencia. Sin embargo, este sentido restringido del término evidencia nos es poco útil, y no sólo porque la evidencia de la ciencia social resulte en gran parte insuficiente, sino también porque, como se ha visto, la destrucción del lenguaje socava su acumulabilidad y, por tanto, su validez acumulativa [48]. ¿Deberíamos deducir, entonces, que no es la evidencia (la evidencia científica), sino la experiencia, especialmente la experiencia

[47] Véase J. Galtung, *Essays in Peace Research* (Copenhage: Ejlers, 1975), 1:5, «Violencia estructural y directa». Ciertamente, «violencia estructural» sólo puede significar que las estructuras son «compulsiones». Pero si a éstas se les denomina violencia, o la violencia no es apenas nada, o todo es violencia. En cualquier caso, el concepto queda desfigurado.

[48] Dentro del contexto de la teoría de la democracia, la excepción más notable a esta amplia generalización es la evidencia sobre la opinión pública. Véase cap. V, secciones 1-4.

histórica, la que es destacable como fuente primaria de nuestro conocimiento de los hechos? Tocqueville es siempre profético, aun sin contar con el auxilio de la ciencia social. Saint-Simon ejerció asombrosamente bien de profeta de la sociedad industrial, no obstante la pobreza y la debilidad de su evidencia. Todos los clásicos que diseñaron el proyecto de nuestras democracias liberales —desde Locke hasta los autores de los *Federalist Papers*— entendieron bien el mundo «tal como es», pues su proyecto se realizó en el mundo real; y, sin embargo, su conocimiento era casi enteramente histórico: noticias sobre experiencias históricas.

A pesar de estas consideraciones, todavía creo que la teoría de la democracia está legitimada para referirse a la «evidencia»; entre otros motivos, porque no veo una razón compulsiva para reducir y limitar la noción de evidencia a su variante científica. Cuando se emplea sin calificativo alguno, en mi opinión, «evidencia» se refiere a cualquier cosa que dé fe con cierta credibilidad de un estado del mundo real, incluyendo la evidencia procedente de la experiencia histórica y de la experiencia personal.

Una vez definida la evidencia, cabe retomar la pregunta: ¿Qué hace que los ideales sean constructivos en lugar de autoderrotados? Como ya apunté, todo depende de su relación con la realidad. Los ideales se limitan a rechazar la evidencia, o a negarla —como la hemos definido—, no pueden ser, a la larga, constructivos. Para que los ideales sean constructivos tienen que actuar *en relación con, y explicar*, la evidencia pertinente. Como indica la regla de la retroalimentación, ello no implica que los ideales se rindan, o deban rendirse, ante la evidencia; sino más bien que cuando se utiliza la evidencia, los ideales logran materializar su intención constructiva. A la inversa, la impermeabilidad y la sordera ante cualquier evidencia es señal de que un ideal no se utiliza adecuadamente, de que su puesta en práctica fracasará.

Todavía hay un punto que merece mencionarse. Recuérdese que la evidencia es, en su totalidad, *noticia* sobre la evidencia; la cual consiste realmente en utilizar palabras (a veces complementadas con valores numéricos), en hilvanarlas de una manera coherente y con sentido, en derivar inferencias y, también, en argüir que la evidencia de la que está informando no sólo es digna de crédito, sino que lo es tanto o más que una evidencia previa o de signo contrario. Informar es ya proporcionar una cadena de argumentos, un discurso. No obstante, he afirmado antes que la evidencia no puede sustituir al razonamiento, de la misma forma que el razonamiento no puede desplazar a la evidencia. ¿Por qué es así? La razón es simple, pero importante. Aunque una información se exponga realmente como un argumento,

su límite inherente está restringido al ámbito del «hasta ahora». Así, en un sentido muy importante, no solamente lo imposible, sino también *los posibles* caen fuera del alcance de la evidencia. La evidencia da fe del pasado, no de los posibles futuros. Debería quedar claro, por tanto, que aunque relacionaré casi siempre ideales y evidencia, cualquier investigación de los «posibles» (y de sus imposibles correlativos) exige un razonamiento teórico.

En este punto se impone una breve recapitulación, aunque sólo sea porque nos hemos alejado un tanto de nuestros comienzos. El principio era que la división existente entre realistas y demócratas está mal trazada, porque divide a aquellos que —en lo fundamental— pertenecen a la misma familia, y une a los que debería dividir. Cuando llega el momento decisivo, la línea divisoria es la *violencia*: elogiamos la política pacifista o la belicista, si respetamos al individuo y a su libertad o si rechazamos su carácter sacro, su libertad y su derecho a vivir. A decir verdad, los enemigos reales de la democracia liberal están situados en los extremos de cada campo; son hiperrealistas que niegan todo ideal, o hiperidealistas que niegan todos los hechos. Así, si la democracia es atacada desde fuera por realistas equivocados, lo es también desde dentro por idealistas equivocados. La cuestión, en términos generales, es que el excesivo descrédito de nuestras democracias actuales entre sus beneficiarios está seguramente relacionado con que se ha colocado nuestro punto de mira muy alto. La ingratitud típica del hombre de nuestro tiempo y su desilusión ante la democracia son también, y no en pequeña parte, la reacción ante metas prometidas que posiblemente no pueden alcanzarse. Y en la medida en que esto es así, el peligro que amenaza a una democracia que oficialmente carece de enemigos, es, sobre todo, el perfeccionismo. En última instancia, el perfeccionista desilusionado es quien recurre a la violencia y a la máxima «el fin justifica los medios», o quien culpa a los ideales que son intachables, convirtiéndose a los contraideales. En cambio, mi argumento es que los ideales no se construyen para ser literalmente convertidos en hechos, sino para poner en cuestión los hechos; y si no se entiende así, en último término los ideales acaban negándose a sí mismos. Si levantamos cada vez más el punto de mira, el mundo real termina por vengarse. No existe una razón inatacable para aceptar que cuanto más se maximice un «bien», se optimizará en idéntica medida.

Existe una cuestión última —aunque marginal— que merece mencionarse. En mi discusión sobre el perfeccionismo no he traído a colación la noción de demagogia. Aun si los perfeccionistas se convierten fácilmente en demagogos —si se dedican a la política—, se trata de dos tipos de animales diferentes. En el fondo, el perfeccio-

nista es un animal intelectual, educado en alguna suerte de invernáculo intelectual, mientras que el demagogo nace político, animal político «natural». El hecho es —se argüirá— que las democracias están expuestas a, y padecen, las escaladas demagógicas más que cualquier otra cosa.

La democracia es a la política lo que el sistema de mercado a la economía. Por seguir con la analogía, de la misma forma que no conocemos método mejor de protección del consumidor que prohibir la concentración monopolista del poder económico, no conocemos medio mejor de mantenimiento de la libertad que permitir a los partidos (en plural) que compitan entre sí. La diferencia, sin embargo, es que la competencia entre productores económicos está sometida al control de los consumidores que verdaderamente consumen, y se encuentran, por tanto, en una posición que les permite apreciar los bienes que se les ofrecen de una forma tangible. La concurrencia entre los partidos, en cambio, escapa fácilmente al control del consumidor político, dado que las mercancías políticas no son tangibles y no son fácilmente evaluables. La analogía quiebra también en otro terreno; la competencia económica es legalmente controlable y controlada, mientras que la política no. Los defraudadores económicos, por así decirlo, acaban ante los tribunales y, quizá, en prisión; los tramposos políticos (los demagogos) no. La diferencia reside, por tanto, en que la competencia puramente demagógica, inflacionista e injusta, apenas puede corregirse efectivamente en el ámbito político. En resumen, la demagogia económica no es provechosa, o lo es menos que la demagogia política [49]. Esta es, en parte, probablemente la razón que determina que la «demagogia» siga siendo un término específicamente político.

No podría desmentir nada de lo expuesto. Como averiguaron los griegos, el demagogo es tan viejo como la política. El demagogo es la persona que trata de embaucar a la gente continuamente. Y puesto que probablemente no desaparecerá nunca, sólo cabe afrontar el problema, a mi juicio, contando con un público que sea difícil de engañar, al menos durante todo el tiempo. Si hay que enfrentarse a la demagogia, la mejor forma de hacerlo es crear un vacío de credibilidad en torno al político tramposo. Y dado que es el perfeccionista

[49] Sobre la competencia entre partidos y la analogía económica, véase G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1976), esp. caps. 6.1 y 7.1. De forma más general, y sobre otras disanalogías entre la economía y la política, cfr. el agudo análisis de W. C. Mithchell, «Eficacia, responsabilidad y política democrática», en J. R. Pennock y J. W. Chapman, ed., *Liberal Democracy* (New York: New York University Press, 1983), cap. 14.

quien concede credibilidad al demagogo, refrenar el perfeccionismo es también, de modo indirecto, controlar al demagogo. Entonces una última razón para criticar el perfeccionismo democrático es no colaborar con la demagogia mediante nuestros errores intelectuales. Aunque los ideales no pueden realizarse *totalmente*, pueden ser satisfechos (es decir, optimizados). Pero ésta es la opinión y la labor del no perfeccionista.

Capítulo V

LA DEMOCRACIA GOBERNADA Y LA DEMOCRACIA GOBERNANTE

Es contrario al orden de la naturaleza que la mayoría gobierne y que la minoría sea gobernada.

ROUSSEAU

V.1 *La opinión pública y el gobierno por consentimiento*

La política en último término gira en torno a la relación entre gobernantes y gobernados. Se ha dicho que esta dicotomía es válida para todos los sistemas políticos salvo la democracia. Sin embargo, el hecho de que un proceso decisorio democrático borre en cierta medida la línea divisoria entre gobernantes y gobernados no implica que ambos lleguen a confundirse. Decir que no puede establecerse una frontera precisa no es lo mismo que decir que no exista frontera alguna. Una frontera puede estar difuminada y no obstante existir.

Puesto que para contar con una democracia debemos tener, hasta cierto punto, un gobierno del pueblo, preguntémonos inmediatamente: ¿Cuando encontramos un «pueblo gobernante», el *demos* en acto o función de gobierno? La respuesta es: en las elecciones. No se trata de una minimización, puesto que el proceso democrático está encapsulado en las elecciones y en el hecho de elegir. De un lado, y en primer lugar, las elecciones constatan el consenso y eliminan el consenso presunto o fraudulento. Empero, debemos tener presente que las elecciones poseen un carácter discontinuo y elemental. Entre elecciones, el poder del pueblo está en gran medida inactivo; y existe también un amplio margen de discrecionalidad (sin mencionar las discrepancias) entre las opciones electorales y las concretas decisiones gubernamentales. Además, las elecciones registran las decisiones de los votantes; pero, ¿cómo se llega a esas decisiones? Las elecciones

computan opiniones; pero ¿de dónde proceden y cómo se forman? [1]. ¿Cuál es el origen de la voluntad y de la opinión que las elecciones se limitan a registrar? Tras el voto hay todo un telón de fondo previo. Y, aunque no debemos relativizar la importancia de las elecciones, no podemos aislar el acontecimiento electoral de todo el circuito del proceso de formación de la opinión. El poder electoral en sí es la garantía mecánica de la democracia; pero las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión son las que constituyen la garantía sustantiva. En último término, «la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno» [2]. Siendo así, las elecciones son un medio para un fin, un «gobierno de opinión», es decir, un gobierno sensible a, y responsable para con, la opinión pública.

Una vez dicho esto, afirmamos que las elecciones deben ser libres. Lo cual es verdad, pero no es bastante; pues la opinión también tiene que ser, en algún sentido fundamental, libre. Las elecciones libres con una opinión que no es libre no significan nada. Sostenemos que el pueblo debe ser soberano. Pero un soberano vacío que no tiene nada que decir, sin opiniones propias, es un mero sancionador, alguien que se limita a ratificar algo, un soberano de nada.

Las afirmaciones anteriores plantean una serie de problemas conflictivos. Una cuestión previa es si existe alguna razón para hablar de *opinión* (del público) en lugar de emplear otro término. La segunda cuestión es en qué sentido se considera *pública* una opinión. Sólo en este contexto podemos evaluar cuándo una opinión difundida entre el público es *libre,* hasta qué punto y en qué sentido. A mayor abundamiento, la idea de un gobierno de opinión está relacionada con la noción de «gobierno por consentimiento». Y si es de esta manera, tendremos también que preguntarnos por el *consentimiento*, lo que implica que la teoría de la democracia del consenso debe abordar la tesis de que la democracia se basa, en cambio, en el *conflicto*.

Aunque puede argumentarse que la opinión pública ha existido siempre y necesariamente existe en cualquier sociedad, lo interesante es que la expresión fue acuñada tan sólo en las décadas anteriores a la Revolución francesa. La opinión pública fue precedida por la tardorromana *vox populi*, por la teoría medieval del consentimiento y, si

---

[1] Se dice con frecuencia que las elecciones computan preferencias. Sin embargo, a menos que por «preferencia» se entienda pura volición, las preferencias de voto resultan de las opiniones o están condicionadas por ellas (tal y como serán definidas). Las dos tesis son complementarias.

[2] A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* (London. 1905), p. 3.

se quiere, por la voluntad general de Rousseau [3]. Si todas esas antiguas concepciones hubieran hablado de lo mismo, no habría habido motivo para acuñar la expresión «opinión pública». Si se compara con la voluntad general de Rousseau y, más aún, con la doctrina medieval del consenso, el primer rasgo nuevo es que la noción de opinión pública, a diferencia de las otras dos, es eminentemente divisible [4]. El punto de mayor interés es, sin embargo, la elección del vocablo «opinión». Difícilmente cabe sospechar que los escritores de la Ilustración, que conocían tan bien a los clásicos, desconocieran de qué estaban hablando. Hay bases sólidas para suponer que utilizaban «opinión» porque querían significar *doxa,* no *episteme,* no conocimiento. Un tercer aspecto digno de destacar es que en la expresión opinión pública el término «pública» no indica sólo el sujeto (de la opinión), sino también el ámbito y la naturaleza de las opiniones en cuestión. En su significado primario se llama pública a una opinión, no sólo porque se encuentra difundida entre el público, sino además porque pertenece a las «cosas públicas», a la *res publica.* En resumen, la opinión pública es ante todo y sobre todo un concepto político. Esto implica que una opinión sobre asuntos públicos es —debe ser— una opinión expuesta a la información sobre cosas públicas. Dicho esto, la opinión pública puede definirse del modo siguiente: un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la *res publica* [5]. Ciertamente, un estado mental, o de opinión, se compone de múltiples ingredientes: necesidades, deseos, preferencias, actitudes, un sistema global de creencias y, como veremos, otros más. Empero, para que las opiniones sean políticamente relevantes, deben ser políticamente sensibles, es decir, estar expuestas a la información relativa a hechos relacionados con la política. Con estos caracteres, la opinión pública es, pues, una etiqueta moderna propia de modernos desarrollos. A decir verdad, una *fama popularis,* un conjunto de *rumores* no pueden convertirse en opinión pública hasta que la tecnología permite la aparición de una prensa, de «noticias» y de noticiarios escritos.

---

[3] En relación con estos precedentes, véase W. Bauer, *Die Öffentliche Meinung und ihre Geschichtliche Grundlagen* (Tubingen: 1914). Véase también N. Matteucci, «Opinión pública», en *Enciclopedia del Diritto* (Milano: Giuffrè, 1980), 30: 420 y siguentes.

[4] Habría que subrayar que el «consentimiento» medieval es algo muy distante de nuestro concepto. Cfr. especialmente M. V. Clarke, *Medieval Representation and Consent.*

[5] Esta caracterización comprende opiniones sobre los candidatos y partidos; excluye, en cambio, las opiniones sobre «asuntos privados», tradicionalmente realizadas por estudiantes de la comunicación de masas y encuestadores.

Las condiciones que hacen posible una opinión pública libre pertenecen al proceso global de formación de la opinión y serán analizadas en ese contexto. Procedamos, por tanto, a abordar primero el tema del consenso, comenzando con la conexión entre el gobierno de opinión y el «gobierno por consentimiento». El razonamiento es simple: aquellos gobiernos que han sido elegidos, que reflejan las opiniones del electorado y que son, además, considerados responsables (a través de la repetición de elecciones libres) ante sus electorados, pueden denominarse —sin forzar excesivamente el significado— *gobiernos a los que se ha otorgado consentimiento* [6]. Si esta afirmación ha llegado a ser controvertida es porque mezclamos la teoría electoral del consenso con una teoría global del consenso. En relación con esto último, tendemos a confundir el discurso que se refiere a las condiciones óptimas o que facilitan la democracia, con el que, en cambio, tiene que ver con lo que es la naturaleza de la sociedad.

La primera confusión puede afrontarse con facilidad subrayando que el consenso electoral (consentimiento) es *solamente* consenso electoral [7]. Lo que equivale a decir, sobre todo, que no aborda ni resuelve el problema por excelencia del filósofo político, a saber, cuál es la naturaleza y cuáles los fundamentos de la «obligación política» [8].

---

[6] Se admite que hay una diferencia entre consensus y consentimiento, como apunta de manera perspicaz el análisis de P. H. Partridge, *Consent and Consensus* (London: Macmillan, 1971). Semánticamente «consensus» no supone una implicación activa (puede consistir en una mera, totalmente pasiva, conformidad), mientras que «consentimiento» indica una actividad de asentimiento. Podemos, por tanto, decir que el consensus es la categoría más amplia, de la que el consentimiento es una especie, o que el consensus-consentimiento es un continuum que abarca desde el significado débil al sentido fuerte del concepto. Si bien mi exposición versa, básicamente, sobre el consensus, el «gobierno consentido» no es, en el caso en cuestión, inadecuado, ya que supone un consentimiento específico.

[7] J. P. Plamenatz, *Consent, Freedom and Political Obligation,* 2.ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 1968) lo define así: «Dondequiera que existe un procedimiento establecido para elegir un cargo, *si la elección es libre,* quienquiera que participe presta su consentimiento a quien resulte elegido para dicho cargo» (p. 170). En un plano más empírico, el consensus electoral puede ser «de claro apoyo», o simplemente «permisivo». Sobre esta distinción, véase V. O. Key, *Public Opinion and American Democracy* (New York: Knopf, 1961), pp. 28-35.

[8] De acuerdo con A. Passerin d'Entrèves: «la filosofía política... para todos aquellos que la han practicado a través de los siglos, aparecía como una investigación crítica sobre los fundamentos de la obligación política» (*Vid.* «Sobre la noción de la Filosofía Política», en K. von Beyme, ed., *Theory and Politics* —Den Haag: Nijhoff, 1971—, p. 312 y *passim*). Puesto que esa investigación no forma parte de mi ensayo, remitimos al lector a J. R. Pennock y J. W. Chapman, etc., *Political and Legal Obligation* (New York: Atherton, 1970); R. E. Flathman, *Political Obligation* (New York: Atheneum, 1972); Carole Pateman, *The Problem of Political Obligation: A Critical Analysis of Liberal Theory* (New York: Wiley, 1979); A. J. Simmons, *Moral Principles and Political Obligation*

Evidentemente, el consentimiento electoral no explica por qué obedece el pueblo, y menos aún por qué debería obedecer, por qué se siente o debería sentirse obligado a cumplir los mandatos y las órdenes. Pero todo esto tiene poco que ver, si es que lo tiene, con el postulado según el cual la democracia es, específicamente, gobierno por consenso —un gobierno que descansa en, y responde a, la opinión expresada en las elecciones.

Lo expuesto puede parecer interpretación restrictiva del «gobierno por consentimiento» partiendo de que las opiniones no se expresan únicamente en las elecciones. Realmente, los colectivos como los medios de comunicación, los grupos de interés económicos y los grupos ideológicos manifiestan opiniones continuamente, y seguramente con mayor convencimiento que los electorados. En concreto, la democracia electoral puede combinarse o ser representada por la «democracia de las manifestaciones» [9]. Pero éstas son todas razones, a mi juicio, en favor del criterio de que la prueba democrática es la prueba electoral; pues sólo las elecciones expresan un «consenso general», es decir, las opiniones de todo el pueblo (que se preocupa de expresar su opinión). Por el contrario, las voces que se dejan sentir por encima y más allá de las elecciones son voces minoritarias o de élites; son las voces de una fracción, normalmente reducida, del pueblo. E incluso, millones de manifestantes no son el pueblo (mientras se deje sin voz a muchos más millones de ciudadanos). La marcha de Mussolini sobre Roma en 1922 movilizó mucha gente; fue menos aterradora que otras marchas europeas comparables de décadas recientes; y en realidad fue pacífica en la medida en que no encontró resistencia. ¿Fue un ejemplo de «democracia de las manifestaciones»? Si fueran congruentes los que elogian las manifestaciones, considerándolas superiores a las elecciones, responderían, según su criterio, que efectivamente lo fue. A mi juicio, derribar un gobierno o un régimen mediante una manifestación de, por ejemplo, un millón de personas que obligan a diez millones de ciudadanos a buscar refugio y seguridad en sus casas no tiene absolutamente nada que ver con la democracia. Importa señalar, por tanto, que la democracia de las manifestaciones tiene poco en común con la opinión pública y con las nociones resultantes de gobierno consentido y gobierno por consentimiento. Si la democracia concede —como lo hace— el derecho de

(Princeton: Princeton University Press, 1979); John Dunn, *Political Obligation in its Historical Context: Essays inPolitical Obligation* (New York: Cambridge University Press, 1980); J. S. Fishkin, *The Limits of Obligation* (New Haven: Yale University Press, 1982).

[9] Vid. A. Etzioni, *Demonstration Democracy* (New York: Gordon and Breach, 1970).

decidir su destino a *todo* el pueblo, las opiniones que indican un consenso general o, a la inversa, un disenso general respecto al gobierno son las expresadas por los votantes en general en las elecciones, y solamente vía elecciones [10].

V.2 *El problema del consenso*

Podemos ahora tratar del concepto de consenso en general y como tal. Según apunté, nuestra teoría del consenso mezcla con frecuencia dos problemas muy diferentes. Un primer interrogante es: ¿qué explica el consenso sobre la sociedad? El otro es: ¿qué explica el consenso sobre la democracia? Contestemos a la primera pregunta. Puesto que las sociedades políticas del mundo real son más o menos: a) consensuales o conflictivas, b) integradas, segmentarias o desintegradas, c) homogéneas o heterogéneas, no sorprende que las teorías consensuales de la sociedad (*homo homini socius*) se opongan a las teorías conflictivas (*homo homini lupus*) y viceversa [11]. Sin embargo, el hecho sigue siendo que las democracias son formas políticas superpuestas tanto en sociedades agitadas, formadas por animales antisociales, como en sociedades tranquilas compuestas por animales con mentalidad social. En consecuencia, desde el punto de vista de la teoría de la democracia, un estado determinado de la sociedad —más o menos consensual o conflictivo— representa simplemente una serie de condiciones que puede facilitar o dificultar una actuación democrática. Consideración ésta que nos lleva a plantearnos la pertinente cuestión, a saber: ¿qué es lo que el consenso nos explica sobre la democracia (y no sobre la naturaleza de la sociedad)?

El consenso en sí no es particularmente difícil de definir. En principio, el consenso no es consentimiento real: no implica el consentimiento activo de cada uno a algo. En segundo lugar, aun si buena parte de lo que llamamos consenso puede ser simplemente aceptación (es decir, consenso en un sentido débil y básicamente pasivo), en

[10] Lo que no significa disminuir el peso y el papel de las encuestas de opinión, sino afirmar que las elecciones, y sólo las elecciones, constituyen el procedimiento institucionalizado para expresar un estado de opinión.

[11] Hobbes representa de modo característico la interpretación conflictual. El concepto de solidaridad de Durkheim y el énfasis en la integración de T. Parsons son ilustrativos de la perspectiva consensual. Ciertamente, son varios los autores que ocupan posiciones intermedias. Diría, por ejemplo, que la opinión de R. Dahrendorf según la cual «en una sociedad libre... aún existe el conflicto, y existirá» (*Class and Class Conflict in Contemporary Society* —Stanford: Stanford University Press, 1959—) se inscribe tanto en una visión pluralista como en una interpretación conflictual de la sociedad.

todos los casos, la característica definitoria general del *consensus-aceptación* es un «compartir» que de alguna manera vincula (obliga) [12]. ¿Pero un compartir qué? Respecto de la teoría de la democracia hay que distinguir claramente al menos tres posibles objetos compartibles: a) valores fundamentales (tales como la libertad y la igualdad), que estructuran el sistema de creencias; b) reglas del juego, o procedimientos); c) gobiernos y políticas gubernamentales específicas. Estos objetos de consenso y de disenso pueden convertirse respectivamente, siguiendo a Easton, en tres niveles de consenso: a) consenso a *nivel de comunidad*, o consenso básico; b) consenso a *nivel de régimen*, o consenso procedimental; c) consenso a *nivel de acción política*, o «consenso político» [13].

El primer objeto o nivel de consenso —que podemos identificar como *consenso básico*— señala si una sociedad determinada comparte en su totalidad los mismos valores y fines valorativos. Cuando así ocurre, tenemos, según Almond, una «cultura política homogénea» [14]. Ciertamente, se trata de un consenso social, en el nivel de comunidad; pero la característica relevante es que dicha sociedad es la sociedad política, no la sociedad desde otros puntos de vista [15]. Cuando no es así, estamos, según la conceptualización de Almond, ante una cultura política heterogénea, fragmentada. Y la relación entre la homogeneidad cultural (consenso básico) o la heterogeneidad y la democracia ya está bien demostrada. De hecho, las formas democráticas se superponen a las culturas políticas homogéneas y heterogéneas. No puede afirmarse que el consenso en el nivel de las creencias comunitarias sea una *condición necesaria* de la democracia [16]. Por otra

[12] Características tales como el apoyo, la aprobación, la deliberación, la decisión, son propiedades complementarias que califican formas concretas de consentimiento. Para un análisis conceptual general, véase Partridge, *Consent and Consensus*; y G. J. Graham, «Consenso», en Sartori, ed., *Social Science Concepts: A systematic Analysis*. Para un análisis sociológico, *vid.* A. Etzioni, *The Active Society* (New York: Free Press, 1968), pt. 4. *Vid.* también G. Parry, «Confianza, Desconfianza y Consensus», *British Journal of Political Science*, abril, 1976.

[13] *Vid.* D. Easton, especialmente *A Systems Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965), cap. 18. La terminología específica de Easton es un «apoyo» al régimen y a las autoridades.

[14] Véase G. Almond, en particular «Sistemas políticos comparados», ahora en *Political Development* (Boston: Little Brown, 1970), cap. 1. Hablar a este respecto de «ideología compartida» puede ser confuso o ineficaz.

[15] Lo que es decir que en otros ámbitos —creencias sobre Dios, la familia, la virginidad, el aborto, etc.— la discrepancia puede ser total en una sociedad.

[16] Como escribe H. J. McClosky: «una sociedad democrática puede sobrevivir a pesar de la desavenencia popular general y del desacuerdo sobre los valores democráticos y constitucionales básicos» (*Vid.* «Consensus e ideología en la Política Americana», *American Political Science Review*, junio 1964, p. 376 y *passim*).

parte, existe una evidencia abrumadora de que a menos que una democracia consiga crear duraderamente un consenso básico consonante, funcionará como una democracia frágil y con dificultades [17]. Puede así sostenerse que un consenso sobre los valores fundamentales es una *condición que facilita* la democracia. Aunque el consenso básico no es un prerrequisito de la democracia, ciertamente es una condición coadyuvante. Por un lado, contribuye a establecer su legitimidad [18]. Además, un indicador positivo de una «democracia lograda» es el hecho de adquirir con el transcurso del tiempo un consenso básico; mientras que la falta o la pérdida del mismo es muestra de las flaquezas y de los fracasos de la democracia.

El segundo objeto o nivel de consenso puede denominarse *consenso procedimental*, en cuanto establece las llamadas reglas del juego. Estas son numerosas, como puede inferirse de la lectura de las constituciones (cuyas normas expresan extensamente los procedimientos reguladores del ejercicio del poder). Empero, existe una regla de extraordinaria importancia que debe preceder a las restantes: regla que determina *cómo deben resolverse los conflictos*. Si una sociedad política no comparte una norma de solución de conflictos, entrará en pugna en cada conflicto, y esto es la guerra civil, o facilita el camino hacia la guerra civil. Realmente, las guerras civiles y las revoluciones terminan cuando el ganador establece qué regla (aunque sea solamente qué gobernante) solventará *pacíficamente* los conflictos. En una democracia, esta regla es la regla de la mayoría [19]. Lo que quiere decir que a menos y hasta que la «regla del juego» o el principio de la mayoría sea aceptado por la generalidad, una

S. Eldersveld, empero, cuestiona las conclusiones de McClosky, en *Political Parties: A Behavioral Analysis* (Chicago: Rand McNally, 1964), pp. 183-219.

[17] Si el indicador de las sociedades disensuales en lo que respecta a las creencias es la polarización (definida y medida, por ejemplo, como la distancia ideológica entre izquierda y derecha), las democracias polarizadas son las que menos funcionan y las más proclives al colapso. Esta es mi argumentación en *Parties and Party Systems*, esp. caps. 6 y 10.4. Pero véase esp. G. Sani y G. Sartori, «Polarización, Fragmentación y Competencia en las Democracias Occidentales», en H. Daalder y Peter Mair, eds., *Western European Party Systems: Continuity and Change* (Beverly Hills: Sage, 1982).

[18] En relación con esto, el punto ulterior es que mientras no se resuelva la crisis de legitimidad, las demás «crisis» no pueden solventarse y, con el tiempo, la democracia sucumbe ante la sobrecarga de crisis. *Vid.* L. Pye, «La crisis de legitimidad», en L. Binder *et al.*, *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971). Sobre el debilitamiento o reforzamiento de la legitimidad, véase especialmente S. M. Lipset, *Political Man* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1960), pp. 77-83.

[19] Esta afirmación se matiza en el capítulo VI, secciones 1 y 2. Aquí la cuestión se reduce a precisar que el consensus procedimental es perfectamente escindible del consensus sustantivo.

democracia carece de norma para procesar los conflictos internos, y apenas puede empezar a funcionar como una democracia. Resulta claro, por tanto, que el consenso procedimental, y concretamente el consenso sobre la regla de solución de los conflictos, es la condición *sine qua non* de la democracia. En consecuencia, es adecuado hablar del consenso procedimental como consenso relacionado con el régimen. Si no se acepta el principio de mayoría, o al menos se le presta conformidad, lo que no se acepta es la democracia como régimen. El dicho según el cual en la democracia estamos de acuerdo en discrepar significa realmente, cuando se explica, que: a) debemos ponernos de acuerdo sobre las reglas para discrepar y para procesar las discrepancias; y b) el desacuerdo *en el ámbito de esas reglas* es lo que la democracia protege y fomenta.

Es, pues, el tercer objeto o nivel de consenso —sobre la acción política y los gobiernos— el que trae a colación el consenso como disenso y apoya la opinión vigorosamente sostenida por E. Barker de que «la base y la esencia de la democracia» es «el gobierno mediante la discusión» [20]. Este es el contexto en el que la discrepancia, el disenso y la oposición surgen como elementos caracterizadores de la democracia. El punto casi no requiere mayor justificación. Baste recordar que el desacuerdo sobre políticas determinadas y sobre la oposición al gobierno es disenso frente a los que gobiernan, no sobre la *forma de* gobierno. Si lo que se pretende es lo segundo, lo que está en juego es el consenso básico o el procedimental, y probablemente ambos.

Resumiendo, el consenso básico, o acuerdo sobre lo fundamental (las creencias valorativas y la estructura de nuestro sistema de creencias), es una *condición que facilita*, aunque no sea una condición necesaria para, la democracia. Es un consenso que la democracia puede conquistar como producto final. En cambio, el consenso procedimental, y sobre todo el consensus sobre la norma de solución de los conflictos, y las normas complementarias, son una *condición necesaria*, verdaderamente el prerrequisito de la democracia. Este consenso es el comienzo de la democracia [21]. Sólo, por tanto, cuando el consensus se refiere a las acciones políticas y al personal gubernamental el énfasis se sitúa en la discusión, el disenso y el papel crucial de la oposición. Pero incluso aquí el argumento no es que el consenso sea irre-

[20] *Reflections on Government* (Oxford: Oxford University Press, 1942), pp. 67 y 67-72.

[21] Esto supone que no es el consensus básico, sino el procedimental el que debe, si la necesidad surge, ser impuesto (y fue de hecho impuesto sobre los que no estaban dispuestos a prestarlo cuando fueron instauradas las democracias occidentales).

levante o (aún peor) indeseable en una democracia; sino que el disenso se asume y se precisa para producir cambios en el consenso, es decir, un consenso nuevo o nuevas personas que muestren su acuerdo sobre temas diferentes. Y puesto que estos cambios en el consenso se reflejan en los cambios de gobierno, ¿cómo puede negarse que los gobiernos democráticos (en el poder) sean gobiernos que cuentan con el consenso? El reciente hallazgo de que el conflicto, no el consenso, es la base y la esencia de la democracia representa, en mi opinión, una tesis poco juiciosa [22]. Ciertamente, siempre puede decirse que la teoría de la democracia basada en el conflicto constituye una tesis polémica destinada a agitar las aguas. Sin embargo, dicha tesis no sólo exagera, sino que desatina mucho.

Si hay que juzgar partiendo del hecho de que Burke fue el primer autor que habló en defensa de los partidos políticos, resultaría que hasta la segunda mitad del siglo XVIII la teoría del consenso fue básicamente una teoría del consenso unánime. Hasta entonces, se creía y se mantenía firmemente que una comunidad política dividida estaba condenada a desaparecer. Todavía Rousseau postulaba (más que sus contemporáneos) una unidad monolítica y la unanimidad. Sólo a medida que se desarrollaron los partidos y los sistemas de partidos durante el siglo XIX se dieron cuenta y llegaron a reconocer que un *consenso pluralista*, o (según el énfasis) un *disenso pluralista*, no sólo era compatible, sino también beneficioso para un buen sistema político. Lo fundamental, entonces, es que el disenso, la oposición, la política de los adversarios y la discusión son nociones que adquieren un valor y un papel positivos en el contexto del *pluralismo*, dentro de la concepción pluralista de la sociedad y de la historia. Antes que cualquier otra cosa, el pluralismo es la creencia en el *valor* de la diversidad [23]. Y creer en la diversidad —en una dialéctica de la diversidad—

[22] La mejor defensa de esta opinión es la de D. A. Rustow, «Acuerdo, Disenso y temas fundamentales de la Democracia», en von Beyme, ed., *Theory and Politics*, pp. 328-342. Aquí Rustow se apoya considerablemente en la obra de Friedrich *The New Belief in the Common Man* (Brattleboro: Vermont Publishing Co., 1942), donde uno encuentra la sorprendente afirmación de que demandar un acuerdo sobre lo fundamental podría constituir «un primer paso hacia el totalitarismo». Sin embargo, esta insinuación depende de modo crucial de la premisa según la cual los regímenes totalitarios «realizan esfuerzos frenéticos... para asegurar la uniformidad de opiniones y creencias» (p. 157). La distinción entre autonomía y heteronomía de la opinión pública (sección 4, infra) implica que la inferencia de Friedrich no es lícita: los dos estados de opinión no tienen nada en común. El propio Rustow mantiene un juicio más equilibrado en *A World of Nations* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967), pp. 233-35.

[23] Este es un resumen condensado de mi análisis del pluralismo realizado en *Parties and Party Systems*, cap. 1. Entiéndase que no me estoy refiriendo aquí a las diversas y concretas escuelas del pluralismo: los primeros pluralistas ingle-

es lo opuesto a creer en el conflicto. De aquí que lo que una teoría de la democracia derive de su matriz pluralista no es, ni puede ser, un elogio del «conflicto»; sino, en cambio, un procesamiento dinámico del consenso basado en el principio según el cual cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera, debe defenderse contra la crítica y la discrepancia y revitalizarse mediante ellas [24].

La forma más simple de argumentarlo es sostener que «conflicto» es un término erróneo, es decir, engañoso. Es cierto que ha llegado a utilizarse en su sentido más débil, como cuando se habla de conflicto de intereses o similares. Sin embargo, lo empleamos igualmente para significar la «guerra», es decir, referido a una conducta bélica. Dados los límites potenciales de la cuestión, ¿por qué recurrir a un vocablo inevitablemente confuso cuando «disenso» y «discrepancia» nos proporcionan el enfoque apropiado y son realmente los complementos adecuados de consenso? La cuestión —repitámoslo— no es si la sociedad se caracteriza específicamente por las relaciones conflictivas, sino si el consenso, y cuál consenso facilita la democracia, contribuye a construirla; o si, por el contrario, resulta irrelevante o no es deseable para la democracia.

V.3 *La formación de opiniones*

Las opiniones no son innatas ni surgen de la nada. La mejor forma de contestar a la pregunta «¿qué es la opinión pública?» pasa por distinguir tres procesos, en el siguiente orden: a) las opiniones que destilan las diferentes élites; b) el hervidero de opiniones que emana de la base; y c) las identificaciones de los grupos de referencia.

El *modelo de la cascada*, formulado por Deutsch [25], describe perfectamente la formación de opiniones inducida por la élite. Según esta imagen, las opiniones discurren de arriba abajo a través de varios saltos, como en una cascada escalonada por una serie de remansos.

ses (J. N. Figgis, F. W. Maitland, G. D. H. Cole, S. G. Hobson y el Laski de los primeros tiempos), los pluralistas americanos del «enfoque grupal» (desde A. Bentley a David Truman), o la actual teoría poliárquica del pluralismo (examinada en el cap. VI, especialmente en las secciones 5 y 7). Para una visión sucinta, véase D. Nicholls, *Three Varieties of Pluralism* (New York: St. Martin's Press, 1974). Mi punto de vista es también anterior a la crítica del «pluralismo democrático» ejemplificada, por ejemplo, en W. E. Connolly, ed., *The Bias of Pluralism* (New York: Atherton, 1969).

[24] J. Stuart Mill argumentó bien este punto, *On Liberty* (1859), especialmente en el cap. 2.

[25] Cfr. Karl Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1968), pp. 101-10.

Para Deutsch, el remanso o depósito más elevado lo constituyen las élites económicas y sociales. Le siguen las élites políticas y gubernamentales, los medios de comunicación, los líderes de opinión y, por último, la masa del público. Dejando al margen, de momento, quién desencadena el proceso, el valor explicativo del modelo de la cascada reside, sobre todo, en su capacidad para resaltar hasta qué punto los procesos de formación de la opinión se ven interrumpidos y regenerados *horizontalmente* en cada nivel, es decir, por las interacciones intrarremanso, o intradepósito. Naturalmente, partimos de la presunción de que estamos considerando una sociedad política libre. Desde esta perspectiva, cada nivel proporciona, en principio, un juego completo de influencias *versus* influencias, de recursos *versus* recursos y de estímulos frente a estímulos. Lo que es tanto como decir que cada nivel supone la reapertura de una dialéctica de opiniones y opiniones adversas, engendradas, si no por otra razón, por las tentaciones y recompensas competitivas. Realmente, desde luego, no podemos esperar que todos los remansos alcancen el grado de turbulencia o competitividad que potencialmente poseen. Del mismo modo, en cada punto del espacio y del tiempo descubriremos que los recursos y las influencias son desiguales, que no se contraponen mutuamente. Pero, a lo largo del tiempo, el péndulo de las influencias predominantes oscila, y el resultado global (de los diferentes niveles) en el cuadro resultante nunca responde al diseño y al deseo de ninguna de las fuentes de influencia [26].

De los cinco niveles del «interjuego de la opinión» apuntados por Deutsch, dos revisten especial importancia: el de los medios de comunicación y el de los creadores de opinión. En las democracias actuales, el papel principal en la formación de la opinión pública lo desempeñan los medios de comunicación. Ciertas nociones, como las de selección de noticias (*gatekeeping*), establecimiento del orden de prioridades y términos de referencia en la transmisión de noticias (agenda *setting*), de la función de custodia para evitar la corrupción y el abuso, de la desviación y/o distorsión prismática, y otras similares, se aplican fundamentalmente a la actuación de los medios de comunicación y a su impacto. En relación con el diseño de cascada de Deutsch, podría decirse que el remanso de los medios de comunicación, o se encuentra muy próximo, altimétricamente, a los dos remansos precedentes, o que vierte incesantemente en ellos. Para decirlo en una sola frase: el mundo es —para el público en general— el mensaje de los

[26] El modelo de la cascada inflinge, a este y a otros respectos, un golpe mortal a la teoría de la única clase dominante, que se analiza en el cap. VI, sec. 5. El modelo de la cascada pone igualmente en cuestión de forma implícita las especulaciones de Marcuse sobre el «hombre unidimensional».

medios de comunicación. Si los medios no son, en las democracias, tan «persuasivos» como se teme, ello se debe en no poco a que el próximo, y verdadero gran salto de la cascada, incide en, y es mediado por, los creadores de opinión locales [27]. Estos forman el estrato políticamente atento de una población, del 5 al 10 por 100 del público que sigue los asuntos públicos [28]. Ciertamente, todos los componentes del público informado (interesado y atento) no se convierten automáticamente en creadores de opinión. Sin embargo, son un grupo de referencia para sus respectivas comunidades de amigos y vecinos, para las audiencias a las que se dirigen. De este modo, los líderes de opinión locales pueden bloquear o reforzar, disminuir o ampliar y seleccionar, en cualquier caso, la importancia de, y otorgar credibilidad a, los mensajes de los medios de comunicación. Lo que significa en primer lugar, que entre la emisión del mensaje y su recepción tiene lugar una remodelación global y, en segundo término, que la masa del público no es un público atomizado, totalmente a-estructurado ante la absorción de los mensajes de los medios.

¿Cuál es la relación de la emergencia de la opinión pública con el modelo de la cascada? Si fueran simplemente borboteos, bastaría decir que el modelo en cuestión los explica, pues Deutsch permite un ancho margen para las retroalimentaciones y para los circuitos de retroalimentación. Empero, el brote de opiniones adopta, a veces, la forma abierta de un oleaje irresistible, de una marea masiva. Y, evidentemente, el modelo cascada no explica *las corrientes de opinión.* Para ser justos hay que reconocer que el enfoque de Deutsch se centra en las relaciones internacionales; por lo que se dirige al mismo público que Walter Lippmann duramente calificaba como ausente y silencioso «público fantasma» [29]. Los asuntos internacionales, hasta que abocan a una guerra, al temor de una guerra, o a la falta de suministro de recursos vitales, son materia generalmente muy alejada de la preocupación del ciudadano normal. Sólo cuando algo le afecta se

[27] La otra razón principal es (como veremos en breve) que las opiniones pueden no dimanar en absoluto de la información y de la exposición a los medios de comunicación.

[28] La importancia de este estamento fue descubierta por los primeros estudios de Columbia (cfr. P. F. Lazarsfeld, B. Berelson, H. Gaudet, *The People's Choice* —New York: Columbia University Press, 1944, 1948—; y Berelson, Lazarsfeld, W. N. McPhee, *Voting* —Chicago: University of Chicago Press, 1954—), y está teóricamente incorporado en el denominado modelo de comunicación a través de un doble paso (cfr., por ejemplo, E. Katz, «El flujo de la comunicación mediante el doble paso», *Public Opinion Quarterly,* verano, 1957). La idea de Deutsch consiste en ampliar y reformular este modelo parcial, transformándolo en una corriente de comunicación global con varios pasos.

[29] *The Phantom Public* (New York: 1925). La obra de Lippmann *Public Opinion* sigue siendo también un estudio clásico.

despierta su atención y se queja reiteradamente; pero esto ocurre con frecuencia en el ámbito de los asuntos internos y ante problemas cotidianos.

Aun así, el límite inherente del modelo cascada es que presta escasa atención a los «grupos de ideas» y a su ubicación. Como en el caso de las interdependencias internacionales en materia de recursos, es éste un desarrollo que alcanza su momento culminante en las sociedades postindustriales, y en particular debido a la importancia que estas sociedades atribuyen —aunque sea sólo por causa de las necesidades tecnológicas— a las instituciones de enseñanza superior [30]. En concurrencia con otros factores, la expansión masiva de la educación superior produce, de hecho superproduce, una considerable población intelectual que es difícilmente acomodable, cada vez más, donde cuadra, o donde siente que debería estar situada. Aparecen en gran número intelectuales desempleados o subempleados, que se concentran cada vez más en el remanso o depósito residual —el del fondo. Y dado que las opiniones brotan de las ideas, la proliferación de grupos de ideas, de núcleos intelectuales que permanecen en los espacios más bajos de la escala de estratificación social, equivale a la proliferación e intensificación de los procesos de borboteo. Con todo, diría que nuestras democracias han alcanzado un estadio en el que los procesos de opinión ascendente son considerados como independientes, autosuficientes. Lo cual se debe también a que, en ocasiones, el borboteo se transforma en poderosas mareas. Las corrientes de opinión pueden ser intermitentes, y se producen a intervalos muy irregulares. Pero, cuando se producen, alcanzan y sorprenden a los niveles altos (políticos, el denominado complejo industrial-militar, e incluso los medios de comunicación); y no dejan una señal duradera. Aunque durante mucho tiempo ha sido verdad que el surgir de una consecuencia nunca se origina a nivel de base, el crecimiento y difusión de una *intelligentzia* proletarizada, del «intelectual masificado», apuntan hacia una situación distinta. Ciertamente, las antiélites siguen siendo élites, pero ya no coinciden con un nivel de élite; son *élites a nivel de masa.*

Ni el modelo de la cascada ni los procesos de borboteo agotan, empero, «lo que» la opinión pública es. Las opiniones de los individuos que componen, considerados en su conjunto, un público, se derivan también en gran parte de las *identificaciones* con una variedad de grupos concretos y/o grupos de referencia: la familia, grupos

[30] En la sociedad post-industrial de D. Bell (*The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting* —New York: Basic Books, 1973) éste es uno de sus rasgos caracterizadores.

de compañeros, de trabajo, religiosos, étnicos, identificaciones partidistas y de clase. Dichas identificaciones tienen poco que ver con el hecho de estar informado y de adquirir información. En efecto, hablamos de identificaciones precisamente porque estamos considerando opiniones que definitivamente no dimanan de una exposición a la información. Incluso cuando están en condiciones de recibir información, hay individuos que tienen opiniones *sin información*, y opiniones que verdaderamente pueden oponerse abiertamente a la evidencia suministrada por la información. Resumiendo, hay individuos con opiniones desvinculadas de la información, anteriores a la misma, y que la niegan o la rechazan. Berelson se refirió a este aspecto de la opinión pública en un pasaje clásico:

> Las preferencias políticas de muchos votantes pueden considerarse análogas a los gustos culturales... Unas y otros tienen su origen en tradiciones étnicas, seccionales, clasistas y familiares. Ambos manifiestan estabilidad y resistencia a los cambios en lo que concierne a los individuos, pero flexibilidad y capacidad de adaptación a través de generaciones en lo que respecta al conjunto de la sociedad. Unas y otros parecen ser cuestión de sentimiento y predisposición, en lugar de «preferencias razonadas». Aunque ambos responden al cambio de las condiciones y a estímulos inhabituales, son relativamente impermeables a la argumentación directa [31].

No es indispensable en mi exposición enjuiciar en general el peso y proporciones relativas de los tres ingredientes que forman la composición global de una opinión pública. Lo que importa es cómo se relacionan los citados ingredientes con el elemento de la información. Una opinión pública es tal, como indiqué al principio, no sólo en el sentido de que el sujeto es «el público», sino también en el de que se refiere a «objetos públicos», es decir, está en relación con opiniones que son resultado de, o reacción a, una información sobre el estado de la cosa pública. Según este último criterio, cabe valorar nuestros tres ingredientes del modo siguiente.

El modelo de la cascada de formación de la opinión es el crucial respecto al elemento informativo, o sea, respecto a la cantidad y a la naturaleza de la información que contiene una opinión pública. Por otra parte, los procesos descendentes de formación de la opinión constituyen también la coyuntura crítica, el punto de tensión de todo

[31] *Voting*, p. 311. La sociología electoral francesa encuentra predisposiciones electorales históricamente fundadas (arraigadas aún en los recuerdos de la revolución de 1789) que añaden un poderoso factor más de viscosidad a la imaginería de Berelson. Cfr. F. Goguel, ed., *Nouvelles Etudes de Sociologie Electorale* (Paris: Colin, 1954) y, en general, la tradición de la geografía electoral inspirada por André Siegfried.

el edificio. La importancia de este ingrediente se corresponde con el riesgo potencial que entraña. Pues la voluntad «informada» del pueblo puede ser también su voluntad menos auténtica. Cuanto más se «recibe» de los medios informativos, más se está expuesto a la manipulación por parte de esos medios.

El ingrediente de la opinión pública basado en la identificación es, en cambio, el elemento no informado. Aquí encontramos específicamente opiniones que ignoran «la noticia» o resisten a la misma, opiniones que anteceden y prejuzgan la información. De otro lado, como muestra la analogía que Berelson establece con el gusto cultural, las opiniones ancladas en identificaciones son el aspecto más resistente y menos vulnerable de la opinión pública. Podemos afirmar, por tanto, que estamos ante la voluntad del pueblo no manipulada, no fabricada, no forzada.

Finalmente, la expresión de la forma de opinión del borboteo se encuentra —respecto al elemento de la información— en algún lugar intermedio. Algunas corrientes de opinión están claramente relacionadas con actividades públicas, sobre las que la gente está informada. Pero otras proceden aparentemente de identificaciones, creencias religiosas o ideológicas, sentimientos étnicos y similares, los cuales no tienen nada que ver con la información y se ven realmente intensificados por mensajes distorsionados, si no plenamente desinformantes.

V.4 *Autonomía* versus *heteronomía de la opinión pública*

Según una afirmación invariablemente repetida, en cualquier sociedad moderna o modernizada, sea o no democrática, existe una opinión pública. Si la importancia de una cuestión se juzga por la frecuencia con que se repite, la afirmación transcrita debe poseer un significado que se me escapa, pues me parece trivial o engañosa. Que toda sociedad modernizada cuente con una opinión pública es cierto sólo en el sentido banal de que una opinión es pública porque está ubicada *en* el público. Como norma general, sin embargo, la afirmación de que toda sociedad posee una opinión pública está conectada con la suposición de que todo régimen encuentra un antagonista en la fuerza de la opinión pública. Personalmente, creo que esto es falso; y el aserto es ciertamente engañoso porque oculta la distinción crucial entre: a) una opinión que es pública meramente en el sentido de que se encuentra *diseminada entre* el público; y b) una opinión que, hasta cierto punto, el público *se ha formado por sí mismo*. En el primer caso se trata de una opinión *hecha* pública, pero no del público. En el segundo, en cambio, tenemos una opinión *del* público, en la que el público

es el *sujeto*. En el primer sentido puede creerse que cualquier sociedad tiene una opinión pública por definición, y con ello desaparece lo esencial de la cuestión. Pues el problema es: ¿cuándo representa la opinión pública una fuerza autónoma? Y a la inversa, ¿cómo es posible transformar a la opinión pública en una mera máquina de asentimiento?

Hasta los años veinte no había necesidad de distinguir entre opiniones *en* el pueblo y opiniones *del* pueblo[32]. Hasta la llegada de los medios de comunicación de masas y de los controles totalitarios lo que el pueblo pensaba era, fundamentalmente, expresión de su mente. La literatura de los cuarenta, en cambio, tenía que contar con que en las dictaduras, que habían sido antiguamente países libres, se había materializado un consenso popular casi unánime, y asimismo con la realidad de una opinión pública que era de hecho una manifestación uniforme de opiniones fabricadas por el Estado, impuestas *sobre* el público[33]. Esta literatura ha sido mayoritariamente abandonada. En una visión global de la literatura sobre los medios de comunicación, Wilbur Schramm denuncia la presencia en los estudios realizados hasta los años cincuenta de «un miedo en cierto modo patológico a la propaganda» y sostiene que los siguientes treinta años de investigación han «destruido» las visiones anteriores; si bien admite que «si un punto de vista particular monopolizara los canales de los medios de comunicación... probablemente la propaganda influiría mucho más»; mucho más que menos, con toda seguridad. Lo expuesto ilustra, a mi juicio, lo que piensa el especialista actual en medios de comunicación, cuya postura descansa básicamente en la consideración de que hoy en día disponemos de pruebas científicas que corrigen y contradicen en parte la evidencia impresionista de la literatura anterior. Admitida la evidencia «impresionista», cabe cuestionarse si nuestra «evidencia científica» demuestra lo que se supone debe demostrar.

En principio, hay que advertir que la evidencia proporcionada por la investigación (sobre la que el especialista actualmente trabaja y que lleva a Schramm a concluir que destruye el miedo respecto a la efectividad de la propaganda), está casi exclusivamente circunscrita a los Estados Unidos, y se trata de una evidencia relacionada en gran me-

[32] La primera obra sistemática sobre la opinión pública es la de A. L. Lowell, *Public Opinion and Popular Government* (New York, 1913). A Lowell le preocupaba una distinción muy diferente, a saber, la existente entre un verdadero «público» y una mera «mayoría».

[33] Para una visión general, tres lecturas útiles son D. Katz *et al.*, eds., *Public Opinion and Propaganda* (New York: Dryden Press, 1954); W. Schramm, ed., *The Process and Effects of Mass Communications* (Urbana: University of Illinois Press, 1954); B. Berelson y M. Janowitz, eds., *Reader in Public Opinion and Communication*, 2.ª ed. (Glencoe: Free Press, 1966).

dida con la publicidad o con una propaganda asimilada a dicha publicidad. Ahora bien, los hallazgos de la investigación son representativos *donde* se realizan, y no *en todas partes*. Que la propaganda y la publicidad sean asimilables en los Estados Unidos no significa que no sean perfectamente distinguibles en alguna otra parte. Y donde esto ocurre, nada es «destruido» por una evidencia que no tiene aplicación.

Sea como fuere, existe una paradójica vía paralela a la persuasión científica de nuestro tiempo. El principio de tal persuasión es que la única demostración digna de confianza es la evidencia científica, que es, y sólo puede ser, la evidencia basada en la investigación. Perfecto, pero ¿qué ocurre con los países en los que no puede investigarse y ni siquiera iniciar una investigación? Esta cuestión se plantea raras veces. Cabe eludirla, sospecho, porque en la trastienda de nuestras mentes nos hemos hecho «gradualistas», es decir, adictos al principio de que todas las diferencias son diferencias de grado. Y si esto es así, puede y debe asumirse que el mundo cerrado a la ciencia es «más» o «menos» como el mundo que conocemos (es decir, el mundo abierto a la ciencia). Pero ésta es una solución demasiado fácil. El efecto neto del «gradualismo» es que nunca hemos sido tan provincianos y occidentalocentristas respecto a esos mundos no investigables como en la actualidad. Con todos sus méritos, la evidencia difícil es miope; exige una mirada atenta desde cerca. Y si la evidencia debe restringirse exclusivamente a la que resulte de la investigación, se infiere que sin investigación lo ignoramos todo; y esto es algo que el científico serio debería simplemente reconocer. En lugar de ello, hemos emprendido un camino extraviado. En nombre de la evidencia difícil, descartamos la evidencia fácil; pero puesto que en la mayoría de los países la investigación no se realiza de manera adecuada, si es que se hace, nos quedamos sin ninguna. Nuestro rigor científico acaba así, de forma un tanto irónica, por premiar a los que destierran a la ciencia. Todo resulta mucho más difícil para el que investiga en el campo de la ciencia social que para el que no lo hace. Es la venganza de los secretos del mundo secreto.

Con estas advertencias *in mente*, ¿cómo comparar una opinión pública autónoma con una heterónoma? Para empezar, tengo que referirme a la noción de autonomía y plantear precisamente el siguiente interrogante: ¿qué hace de una opinión pública —de las opiniones *del* público— un estado de opinión libre e independiente? Sin duda, todas estas nociones —autonomía, autosuficiencia, libertad, indepen-

[34] Retraduzco del artículo de W. Schramm de la enciclopedia sobre «Comunicación de masas», en *Enciclopedia del Novecento* (Roma: Istituto Enciclopedia Italiana, 1975), 1:913.

dencia y similares— son relativas. Son relativas, y, debo añadir inmediatamente (para no ser tomado por un gradualista de los que acabo de criticar), encuentran una clara válvula de cierre en la alternativa siguiente: si el Estado controla o no todos los instrumentos de socialización y todos los medios de comunicación —entendiendo por «control» que exista una sola voz, la voz del Estado [35].

Las condiciones que permiten la existencia de una opinión pública relativamente autónoma pueden resumirse en dos: a) un sistema educativo que no sea un sistema de adoctrinamiento; y b) una estructura global de centros de influencia e información plural y diversa. Por el momento dejaré al margen la primera condición como un recordatorio [36]. Respecto a la segunda serie de condiciones, está bien explicada por el modelo cascada de formación de la opinión que antes se expuso [37] y puede, por tanto, tratarse de manera breve. Lo esencial del argumento es: una opinión pública libre deriva de y se apoya en una *estructura policéntrica* de los medios de comunicación y el *interjuego competitivo* de éstos. En breve, la autonomía de la opinión pública presupone condiciones del tipo mercado. Nótese que el razonamiento no asume que una estructura competitiva y policéntrica de los medios se dirija a audiencias capaces de comparar las diversas fuentes y de decidir en consecuencia. Cuando así sucede, mucho mejor. Pero los beneficios de la competencia y de la descentralización de los medios de comunicación de masas son —a tenor con la argumentación— predominantemente mecánicos, y de dos tipos. En primer lugar, una multiplicidad de persuasores refleja en sí misma una pluralidad de públicos; lo que, a su vez, se traduce en una sociedad pluralista. En segundo término, un sistema de información del tipo del mercado es un sistema autocontrolable y alerta, pues cada canal está expuesto a la vigilancia de los otros.

Los méritos o la suficiencia de la estructura policéntrica son cuestionados frecuentemente, pero están plenamente justificados cuando adoptamos una óptica comparativa y los cotejamos con los sistemas *unicéntricos* de formación de la opinión, es decir, con el diseño es-

35 En lo que sigue, me baso en buena parte en mi artículo sobre «Opinión pública», en *Enciclopedia del Novecento* (1979), 4:937-49.

36 Los «gradualistas» han llegado a asimilar también propaganda, adoctrinamiento y educación; empero, al menos una línea de demarcación no ha sido borrada, a saber: la diferencia entre una exposición a opiniones alternativas, a muchas (educación) y la exclusión de todas las opiniones salvo una (adoctrinamiento).

37 No traigo a colación el modelo del borboteo y la base de la identificación de la opinión pública porque estos ingredientes son prueba, *eo ipso*, de su independencia.

tructuralmente opuesto [38]. Los especialistas occidentales no se sienten impresionados por la potencia del instrumento de los medios de comunicación, ya que su neutralización les viene impuesta por su dispersión y por los contrapesos propios del pluralismo. Pero de la potencialidad del instrumento en sí no cabe la menor duda. La obra de Orwell *1984* es una pesadilla, pero no un imposible. Puesto que nuestra búsqueda de «imposibles» utópicos deja de lado los «posibles» de pesadilla que aparecen en el horizonte, importa destacar que el mundo construido por Orwell es enteramente factible; nuestro *know-how* ha alcanzado un punto tal que incluso el último santuario, la mente humana, puede conquistarse y está siendo realmente conquistada. Al margen de la potencialidad terrorífica del lavado de cerebro, de la persuasión subliminal y del control basado en las drogas, el sistema totalitario unicéntrico de fabricación de la opinión es ya una realidad plena, y vamos a describirlo sucintamente al modo de los modelos ideales.

Como se recordará, la virtud, desde el punto de vista democrático, del modelo de la cascada de formación de la opinión reside principalmente en que cada depósito remodela competitivamente los mensajes que recibe, independientemente de los otros y en su forma peculiar. También señalé que la ordenación jerárquica de la cascada, diseñada por Deutsch, representa en cierta medida erróneamente el proceso, ya que los tres depósitos o remansos superiores están intercomunicados en nuestros sistemas democráticos. Además, es muy dudoso que las corrientes de opinión se conciban y originen en las élites políticas y socioeconómicas; generalmente comienzan por los *grupos de ideas*. La mayor concentración de los grupos de ideas se da, lógicamente, en las instituciones de enseñanza y en los medios de comunicación (incluyendo de ese modo a los editores); sin embargo, esos grupos están hoy efectivamente distribuidos en todos los niveles de la cascada, incluso en el más inferior. Lo que implica que nuestras democracias han nivelado de forma creciente la cascada. Una segunda y verdadera virtud de nuestras democracias es que en ellas los procesos de formación de la opinión no son, según se infiere de lo expuesto, específicamente jerárquicos; no sólo las diferencias altimétricas en distintos puntos de la cascada son muy reducidas, sino que no existe

38 Esto es lo que J. Habermas no hace en su *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (Neuwied: Luchterhand, 1962), cuyo título en inglés es *History and Critique of Public Opinion*; su denuncia de la degradación en el Occidente de la opinión pública nunca se compara con el destino de la misma bajo los monopolios de los Estados unicéntricos. Aunque la opinión pública en Occidente refleja una «falsa conciencia», el mismo fenómeno debe producirse con mayor intensidad en las sociedades en las que sólo existe una ideaología y una sola clase dominante.

una jerarquía fija en el flujo de opinión. En ocasiones, y con bastante frecuencia, la cascada comienza con los medios. Y, a veces, la propia cascada es absorbida por una creciente marea de opinión.

En un sistema totalitario de formación de la opinión todo lo que acabamos de mencionar desaparece [39]. Su característica principal es el establecimiento de una cascada netamente jerárquica, en la que cada depósito o remanso posee sólo un efecto de *refuerzo*, de amplificación. Sólo existe una voz, la sola voz del régimen; y fluye hacia abajo imperturbada, sin interrupciones, porque los depósitos están en calma, transformados en cajas de resonancia. En los regímenes totalitarios, esto se hace de dos maneras: mediante una bóveda de terror a lo largo de toda la línea jerárquica y a través de una movilización en el nivel de base. La cadena de terror funciona con suavidad —con tal de que las sanciones sean, como lo son, lo bastante severas— según el principio de que cada uno transmita las instrucciones al siguiente en la línea (y esto aun en el supuesto de que cada uno de los eslabones odie hacerlo). Al mismo tiempo, la movilización de las masas por los activistas del partido sirve al doble propósito de destrucción de los núcleos de borboteo y de los creadores espontáneos de opinión. El sistema se caracteriza además porque va más allá de los procesos de formación de la opinión, pues acompaña a sus miembros desde la cuna a la tumba en todos los lugares donde tiene lugar la socialización. En particular y sobre todo el proceso educador se convierte en un proceso de adoctrinamiento: tan sólo existe una doctrina y las demás están proscritas. En todas las áreas que no son estrictamente técnicas, la fe oficial, exclusiva del Estado, una suerte de *propaganda fidei*, desplaza o sustituye a la educación. Durante toda la vida, el bombardeo es incesante y no encuentra resistencia, ya que la artillería se encuentra concentrada en un solo bando y está mandada por el mismo general.

Ciertamente, un sistema unicéntrico de propaganda totalitaria es un «sistema cerrado». Para decirlo con mayor precisión, cuanto más hermético es el cierre y la impermeabilidad, mayor es la eficacia. La obstrucción de las salidas, junto a la censura de todos los mensajes procedentes del mundo externo, es condición esencial porque los parámetros exteriores y las bases externas de comparación no sólo socavan «la única verdad», sino que impiden la mentira total, o el silencio total (los dos son complementarios); mientras que en los sistemas cerrados la mentira sin trabas y el impedir la difusión de ciertas noticias son prácticas habituales.

[39] Sobre la susceptibilidad de la utilización del concepto de totalitarismo, véase el cap. VII, sección 4. Mi exposición se limita aquí al caso totalitario porque se trata del caso límite opuesto.

Evidentemente, por tanto, los sistemas de propaganda unicéntricos están obligados a conseguir una expansión altamente uniforme de opiniones *en* el público. Lo sorprendente no es que se preste asentimiento a los sistemas totalitarios, si realmente lo son. La cuestión es si, y en qué sentido, puede adjudicarse este consenso a las opiniones *del* público. Bajo un sistema unicéntrico, monocromático, de adoctrinamiento incesante, ¿hasta qué punto pueden ser opiniones *del* público las opiniones *en* el público? La respuesta no hay que buscarla muy lejos: sólo con respecto a las identificaciones, a la base de identificación de las opiniones. E incluso este ingrediente de la opinión pública merma y resulta atrofiado por los totalitarismos. Como bien sabía Lenin, el secreto de los sistemas de control estriba en cortar las líneas de comunicación horizontales: para empezar, en el partido; pero también en la sociedad en general. Por todas partes, en un sistema de control totalitario, todos los canales de comunicación tienden a ser verticales. Para las opiniones enraizadas en identificaciones, esto significa que no pueden aunar fuerzas, por lo que tienen que sobrevivir aisladas, en silencio y en nichos inofensivos. De esta manera, lo que sobrevive de una opinión pública genuina es sólo su componente más primitivo y estático —y a niveles de mera subsistencia. A la inversa, la parte mayor y más eficiente de las opiniones *en* el público está constituida por opiniones heterónomas, fabricadas por el Estado. Si es cierto, como obviamente lo es, que en todas las sociedades modernizadas existe una opinión pública, es aún más cierto que en las sociedades que no son libres no existe opinión pública como existe en las democracias.

Lo expuesto describe el caso límite y no implica que los sistemas unicéntricos sean sumamente invulnerables. Resulta muy difícil mantenerlos tan herméticamente cerrados como sería deseable. Por lo tanto, mientras existen mundos opuestos mejores —las democracias—, éstas representan, al menos a largo plazo, un potente factor de socavamiento. Orwell formula la hipótesis correcta de que la tiranía perfecta demanda enemigos externos del mismo tipo. A mayor abundamiento, la monotonía del bombardeo propagandístico puede producir saturación, apatía y, a la larga, reacciones de claro rechazo. No obstante, aun con sus fallos y su posible fracaso, los sistemas unicéntricos de propaganda total consiguen una victoria segura: crean públicos totalmente mal informados y desinformados. El elemento informativo de la opinión pública es destruido dado los grados de corrupción que alcanza. De ahí que los sistemas totalitarios perduren. A falta de una derrota militar, la liberación endógena de un sistema

totalitario es un proceso lento y difícil; tiene que esperar, *inter alia* y con el paso de generaciones, la putrefacción de la pureza y del ímpetu ideológicos iniciales. Y la cuestión sigue siendo que al menos en un aspecto los totalitarismos triunfan ineluctablemente: en su condición de sistemas de desinformación y de información errónea total y sistemática.

Esta conclusión suscita el problema de la calidad de la información en los sistemas policéntricos. Si información significa información «verdadera» o «correcta», el hecho de que tal cosa no exista en los sistemas de propaganda unicéntricos no resuelve la cuestión del cómo, y hasta qué punto, una estructura competitiva de informadores múltiples asegura una *información correcta*. Si bien es plausible que la multiplicación de canales signifique más cantidad y una información más completa, no resulta tan claro que de ello se derive mayor corrección u objetividad.

Gran parte de la crítica actual de los procesos de información en las democracias señala que el «poder de informar» está en manos de unos pocos y, en particular, está desigualmente distribuido. Cierto; pero resta saber qué beneficios adicionales dimanarían de un sistema en el que todos tuvieran igual voz. Si la cuestión es que el consumidor de información carece de poder, su situación es la misma que la del consumidor en general, que la del consumidor económico. Así como el consumidor de información se relaciona con un oligopolio de productores de información (los medios), el consumidor económico lo hace con un oligopolio de productores de mercancías. Siguiendo el razonamiento, podría, en consecuencia, argüirse en este último contexto que un sistema económico «justo» requeriría que el poder del consumidor fuera igual al del productor. De ahí que el equivalente de la fórmula «voz igual para todos» sea que todos y cada uno deberían ser «productores-consumidores iguales». Sin embargo, cualquier análisis desde el punto de vista del coste y del beneficio confirmaría que mientras los beneficios resultantes de la última fórmula serían muy dudosos, sus costes serían asombrosos. La analogía sugiere, por tanto, que si bien los beneficios netos de una multiplicidad competitiva de los medios están claramente determinados, lo que no lo está son los ulteriores beneficios netos de multiplicar la multiplicidad sin término. Recuérdese que maximizar no es necesariamente optimizar. Un *pluralismo de los medios de comunicación* contrapesado plantea, y hasta cierto punto resuelve, el problema de la autonomía de la opinión pública. *Igualdad en los medios* o, en cualquier caso, *de los medios* es otra cosa, y está por demostrar si resolvería cualquiera de los problemas que suscita.

Mi impresión es que aunque en materia de información resulta de extraordinaria importancia una vigilancia incesante, la agenda actual de quejas y terapias está en gran medida mal dirigida. Si, como creo, todo el edificio de la democracia descansa fundamentalmente en la relativa imparcialidad, juego limpio, o corrección de la información suministrada al público, apenas encuentro pruebas de que ésta sea la preocupación real de nuestros contestatarios o la probable meta final de sus demandas. Las estructuras no harán lo que no hagan sus operadores concretos. Y por lo que se refiere a la objetividad, al juego limpio y a la corrección de la información, lo que nos queda al final del análisis es la ética profesional: la ética del respeto a la verdad. Podemos reconocer que la Verdad (en mayúsculas) es inalcanzable y, no obstante, perseguir el ideal de la verdad. En el fondo, pues, todo gira alrededor de la *creencia valorativa en la verdad* —en el valor de la verdad. Pero vivimos ahora en un mundo repleto de persuasores ideológicos para quienes «la causa» tiene prioridad sobre la verdad. Y si no reconocemos esto, no aprehendemos la mayoría.

V.5 *La democracia electoral*

Comenté al principio que unas elecciones libres sin una opinión libre no expresan nada. Bastante se ha dicho sobre el significado de la libertad o falta de libertad de las opiniones. Pasemos ahora, por tanto, a examinar la actuación de la opinión pública en las elecciones (en las democracias), lo que las mismas elecciones expresan y lo que puede identificarse como «democracia electoral».

Si existe un área en el que la teoría de la democracia dispone de datos fiables y abundantes, ése es el de la opinión pública y del comportamiento del voto [40]. En este ámbito, además, la brecha entre la macroteoría y la microevidencia es mínima [41]. Aun así, colmar ese

[40] Véase, en general, P. E. Converse, «Opinión Pública y comportamiento del voto», en F. Greenstein y N. Polsby, eds., *Handbook of Political Science* (Reading: Addison-Wesley, 1975), 4:75-169. N. H. Nie, S. Veba, J. R. Petrocik analizan en detalle hallazgos más concretos en *The Changing American Voter* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976). Un texto básico de la escuela de investigación de Michigan sigue siendo A. Campbell, P. E. Converse y W. E. Miller, eds., *Elections and the Political Order* (New York: Wiley, 1966), que fue precedido por Campbell *et al.*, *The Voter Decides* (Evanston: Row, Peterson, 1954), y *The American Voter* (New York: Wiley, 1960). Respecto a los estudios anteriores de Columbia, véase la nota 28 *supra*.

[41] Aun así, los estudios citados en la nota anterior evitan, en general, valorar la repercusión de los hallazgos en la teoría de la democracia. Cfr., sin embargo, el ensayo de Berelson «Teoría Democrática y Opinión Pública», *Public Opinion Quarterly*, otoño, 1952, así como *Voting*, cap. 14; y el volumen editado por

reducido espacio no es fácil. Cuando realmente se investigan las opiniones (por el encuestador o el entrevistador), hay que operacionalizar el concepto de opinión, como en la siguiente definición de Lane y Sears: «Una opinión es una "respuesta" dada a una "pregunta" en una situación determinada». La implicación inmediata es que «cuando la pregunta *o* situación varía, cabe esperar una respuesta algo diferente»[42]. La importancia de la cuestión reside en que la valoración de la congruencia o incongruencia interna de las opiniones se convierte en un asunto delicado. Por ejemplo, los críticos de la teoría de la democracia consensual apuntan el descubrimiento de que los encuestados suelen estar de acuerdo sobre principios abstractos, pero no sobre las concretas implicaciones de tales principios[43]. ¿Es esto incongruencia? ¿Es hipocresía? Como apuntan Lane y Sears, no tiene por qué serlo. Aparte de que las respuestas puntuales están íntimamente relacionadas —como debe ser— con entornos concretos, la interpretación del mencionado hallazgo tiene que abordar otros tres problemas. Primero, no cabe suponer (como hemos visto *in extenso*) que se pretenda una realización literal de los ideales. Segundo, no existe una forma simple o única de inferir implicaciones concretas de principios abstractos. Tercero, el comportamiento verbal puede casi carecer de significado si no se pondera su intensidad.

Como quiera que ello sea, procedamos a tratar aquellos hallazgos que de forma directa e incuestionable hablan del problema crucial: ¿cuánto sabe, desconoce o conoce erróneamente el público de los asuntos públicos? En breve, ¿cuál es la base informativa de la opinión pública? La respuesta está avalada de forma aplastante por montones de pruebas de un tenor similar: el estado de falta de atención, desinterés, subinformación, percepción distorsionada y, finalmente, de total ignorancia del ciudadano medio, nunca deja de sorprender al observador. Los porcentajes varían, pues dependen de la exactitud aproximada con que midamos la «suficiente información». Pero en todas las democracias la imagen resultante de los análisis de votos y encuestas es invariablemente penosa respecto a la base informativa —sin

---

E. Burdick y A. J. Brodbeck, *American Voting Behavior* (Glencoe: Free Press, 1959), donde Burdick y otros autores intentan, desde los datos electorales, generalizaciones en la teoría política.

42 R. E. Lane y D. O. Sears, *Public Opinion* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964), p. 13.

43 Véase, en relación a esto, J. W. Prothro y C. M. Grigg, «Principios Fundamentales de la Democracia: Bases de acuerdo y desacuerdo», *Journal of Politics*, mayo 1960, que encuentra un consenso en el plano abstracto que no es aprovechado y que parece incompatible con las respuestas específicas obtenidas en el plano concreto. Se hace referencia al concepto de consenso discutido antes en la sección 2.

mencionar el resto— de la amplia mayoría de la ciudadanía[44]. Una forma segura de generalizar indirectamente es decir que la apatía o la despolitización está muy extendida, que el ciudadano medio muestra escaso interés por la política, que la participación ciudadana es mínima si no inframínima y que, en muchos aspectos e instancias el público no tiene opinión, sino, más bien, sentimientos inarticulados en los que se mezclan estados de ánimo e impulsos.

Esta conclusión suscita dos problemas importantes que versan sobre las causas y los remedios de tal estado de cosas y, de otro lado, sobre la marcha de la teoría de la democracia teniendo en cuenta esos descubrimientos. Procederemos a abordarlos ordenadamente.

En primer lugar, ¿cómo explicamos la apatía —falta de interés, elevado nivel de ignorancia, participación mínima— de la inmensa mayoría de los ciudadanos? ¿Se trata de alguna forma de un estado de cosas fisiológico? O ¿es un estado de cosas debido a obstáculos susceptibles de remoción, o a factores causales que pueden alterarse? Ciertamente, puesto que estos interrogantes se han venido planteando al tiempo que se proponían soluciones durante más de un siglo, contamos ya con algunas respuestas propiciadas por la duración de la polémica. Cuando el debate alcanzó su climax, es decir, cuando se luchaba por el sufragio universal, el argumento ganador era que el pueblo aprendería cómo votar votando. Cuando el proceso de aprendizaje no respondió a las expectativas, se echó la culpa a la pobreza y al analfabetismo. Y realmente había base para ello. La práctica es un proceso de aprendizaje; no podemos esperar que ciudadanos malamente educados, sumidos en la pobreza y analfabetos, puedan, de algún modo significativo, ser ciudadanos capaces e interesados. En un considerable número de países, sin embargo, se ha venido participando en las votaciones desde hace tiempo. Además, se han modificado sustancialmente y reducido las proporciones de pobreza y analfabetismo; pero no se han producido progresos alentadores; la apatía se vislumbra aún, sin que sea detectable un cambio tendencial a la larga para mejor. ¿Qué podemos hacer? Un primer diagnóstico, y una terapia en consonancia, se centra principalmente en el problema de la información. Un segundo, sitúa sus esperanzas en una elevación

---

44 La evidencia directa a gran escala la suministran a este respecto las encuestas. Véanse especialmente dos artículos de H. G. Erskine en *Public Opinion Quarterly*: «Las encuestas: el público informado» (1962, pp. 669-97) y «Las encuestas: exposición a la información doméstica» (1963, pp. 491-500). La mayoría de los libros de texto sobre opinión pública ilustran y refuerzan extensamente este punto. Además de las obras de Converse, y de Labe y Sears, cfr.: Ippolito y T. G. Walker, *Public Opinion and Responsible Democracy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976); y R. Weissberg, *Public Opinion and Popular Government* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976).

de los niveles educativos. Una tercera alternativa apuesta por un nuevo símbolo unificador: la democracia participativa. El resurgir del ideal de la democracia participativa será objeto de tratamiento separado. Las otras dos posturas las estudiaremos a continuación.

Se responsabiliza a los procesos de información por tres motivos: a) insuficiencia cuantitativa; b) proclividad; y c) pobreza cualitativa. La primera acusación no es muy convincente. Cuantitativamente hablando el problema puede ser demasiada información, no demasiado poca: el ciudadano normal está inundado por un exceso de mensajes que posiblemente no digiere y que le obligan a desconectar. La segunda acusación —que la información está sesgada— es más acertada, aunque muy poco, en su versión actual, es decir, que está condicionada por el capitalismo. Plamenatz, en su día, respondió bien a esa aseveración:

> Los trabajadores entienden tanto y tan poco de los problemas en juego como sus patrones. Que esto no es así, que se les mantiene en la ignorancia, que el vocabulario político normal que utilizan es el que se ha desarrollado en interés de los ricos, todos estos asertos me parecen falsos. El vocabulario político de uso actual es bastante más amplio que hace doscientos años y la mayoría de las palabras y de las frases que se han añadido fueron introducidos por radicales y socialistas. Muchas de ellas las acuñó Marx o las popularizó. El lenguaje de la política, en Europa Occidental, es tan «proletario» como cualquier otra cosa [45].

Desde entonces la predisposición anticapitalista, no la capitalista, se ha propagado profusamente. Por toda la Europa continental incluso los no marxistas han llegado a adoptar, a menudo inconscientemente, un marxismo comercial y un vocabulario de descalificación y de caza de brujas. Y mientras que los denunciantes de la «proclividad», de la movilización del prejuicio, defiendan simplemente su propia parcialidad —con frecuencia mucho más profunda—, es probable que la enfermedad en vez de disminuir se extienda. Nos enfrentamos aquí con un problema extremadamente serio: el problema de las pautas decrecientes de la ética profesional del «respeto por la verdad». Pero esto apenas preocupa a los voceros actuales del carácter tendencioso de la información. Nos queda, pues, la tercera acusación: la pobre calidad de la información. Pobreza indudablemente existente (yo la encuentro detestable), pero muy difícil de solucionar. En concreto, cuando nos encontramos con el mensaje visual, estamos ante un instrumento que perjudica intrínsecamente a la verdad. En la

45 En McKeon, ed., *Democracy in a World of Tensions*, pp. 318-19. Cfr., en general, N. Abercrombie, S. Hill y B. S. Turner, *The Dominant Ideology Thesis* (London: Allen & Unwin, 1980).

mayoría de las sociedades libres los creadores de noticias mediante vídeo no mienten o no pretenden mentir; no obstante, la televisión *per se,* en cuanto técnica, hace varias cosas que, combinadas, implican que lo que se muestra sea a menudo una verdad tan incompleta que resulta del todo falsa. La solución sólo puede consistir en contar con creadores de noticias más responsables (y, por la misma razón, menos sensibles). Por otra parte, el hecho de que los medios estén dirigidos en gran medida por el *marketing* y las respuestas a las encuestas, puede bien considerarse como un tributo a la democracia. Más aún, si el propósito es llegar a mayores audiencias, una calidad mejor o más elevada de los medios quizá no sea lo aconsejable.

De acuerdo con un segundo diagnóstico, y con su correspondiente terapia, los ciudadanos estarán mejor informados y se interesarán más por la política cuando se incrementen las dosis de instrucción y se logre una mayor difusión de la misma. La predicción se apoya en el descubrimiento de la correlación positiva entre público políticamente informado y público más educado. Este argumento, a su vez, parte del descubrimiento simultáneo de que las clases acomodadas (que generalmente son las mejor educadas) votan en mayor proporción que las desposeídas. Sin embargo, la correlación entre educación más elevada y mejor información es o tautológica en gran parte o de dudosa validez (cuando deja de ser circular). Respecto del hecho de que los ricos participan en política más que los pobres, no deja de ser sobre todo algo específicamente americano.

Abordemos primero la tesis según la cual la participación en política está en función de la riqueza o, en cualquier caso, de la generalización de la riqueza por encima de los niveles de pobreza. Aunque la evidencia es claramente favorable en este sentido [46] respecto al votante americano, no debe olvidarse que Estados Unidos es un país tremendamente anómalo en comparación con otras democracias en tres aspectos interrelacionados: la enorme cantidad de abstencionistas; la escasa capacidad movilizadora de los partidos; y el nivel, igualmente bajo, de polarización ideológica en el ámbito del electorado de masas [47]. En las democracias más polarizadas, o en aquellas en que la partici-

46 Lo que no significa que los estudiosos americanos no hayan sido lo suficientemente comparativos. La literatura sobre desarrollo y modernización (reseñada, por ejemplo, por S. P. Huntington y J. I. Domínguez, «Desarrollo político», en Greenstein y Polsby, *Handbook of Political Science*, 3:33-47), prueba lo contrario. El texto, en cambio, implica que los proyectos de investigación de los estudios transnacionales están muy influidos por los presupuestos americanos.

47 A modo de ilustración, en el índice de polarización expuesto por Sani y Sartori, Estados Unidos obtiene el valor 0,08, comparado con 0,27 de Suiza, 0,28 de Alemania, 0,31 del Reino Unido y 0,64 de Italia y Finlandia. Cfr. Dealder y Mair, *Western Europeans Party Systems*, p. 324.

pación electoral alcanza un porcentaje del 80 o del 90 por 100, los datos hablan en favor de hipótesis totalmente distintas: que las variables cruciales (de la participación electoral y más allá) son la polarización del *status,* la conciencia de clase, la capacidad movilizadora de los partidos y de otras redes en general y, desde luego, cuanto está en juego. De esta forma, la razón de que la riqueza sea el aspecto más notable en el marco americano puede ser muy bien que no exista otra variable importante. En todo caso, el argumento de que cabe esperar una mayor participación de los acomodados que de los pobres carece de una razón convincente. El argumento contrario es que el trabajador participa, o puede participar más (en el pleno sentido de la palabra), que el burgués, siempre que encuentre en el sindicato o en el partido una compensación a la monotonía y la alienación inherentes a una labor meramente repetitiva, en la industria. A decir verdad, ¿por qué habrían los estratos con ingresos más bajos de una población estar menos motivados y gratificados por las recompensas de la actividad política, que una clase ociosa que puede permitirse mejores distracciones y no necesita de la política para aumentar su bienestar?

Podemos volver ahora a la tesis que mantiene que la información política está en relación con los altos niveles de instrucción. Casi por definición, es cierta en muchos sentidos. Por ejemplo, un analfabeto puede tener opiniones firmes, pero difícilmente tendrá opiniones basadas en la información. Del mismo modo, si la instrucción comprende una educación política, o sobre la política, es obvio que a mayor educación, mayor información política. Pero una persona puede ser muy culta y ser políticamente analfabeta. No existe una razón convincente por la que un aumento general en los niveles de instrucción tenga que reflejarse de manera específica en un aumento del número de ciudadanos políticamente informados. En cambio, hay una buena razón para que ello pueda no ser así. La información es un «coste» que utiliza recursos individuales escasos, pues exige tiempo y atención. Adquirir información en un ámbito exige descuidar otros campos. Podría decirse que, dado que la política afecta a todos, la política es una excepción a esa regla. Sin embargo, el coste de llegar a estar y permanecer informado recompensa sólo cuando se traspasa cierto umbral, cuando se ha conseguido una masa crítica de acumulación. Así, la distribución de la información política resulta tan desigual y discontinua entre la población como las distribuciones en otros campos de interés. En los términos de Converse, «no es difícil entender el por qué los electorados son tan extremadamente heterogéneos en materia de información política», pues «existe una espectacular inversión de la ponderación del coste y del beneficio dimanantes de prestar atención a la política, que se produce en alguna parte entre las fronteras superior e inferior de los electorados de masas»[48]. Llevando el caso al extremo, aunque todo el mundo tuviera, digamos, cinco años de educación universitaria, ¿hay alguna razón para esperar una espectacular conversión a la política de los intereses de esa población? Creo que no.

Una consideración adicional confirma la escasa probabilidad de que la instrucción *en general* cree un público cuya *educación política* mejore significativamente. Definamos «educado políticamente» no sólo como el estar informado, sino también como un estado de competencia cognoscitiva (otro elemento que abordaré más adelante). Pues bien, respecto al parámetro cognoscitivo, Schumpeter señaló un punto muy relevante: «el ciudadano normal, tan pronto como entra en la esfera política, desciende a un plano inferior en materia de actuación mental. Argumenta y analiza de una manera que consideraría infantil en el ámbito de sus intereses reales. Se convierte en primitivo. Su pensamiento se hace asociativo y afectivo...»[49]. ¿Es una exageración? Posiblemente no, porque un menor rendimiento mental es normal cuando abandonamos el terreno en el que normalmente nos movemos. La razón es bastante obvia, a saber: que las materias de las que entendemos son aquellas en las que tenemos experiencia personal, y las ideas que dominamos son las que somos capaces de formular nosotros mismos. Un astrónomo discutiendo de filosofía, un químico que exprese un juicio sobre música, o un poeta que hable de matemáticas, no dirán menos tonterías que el ciudadano medio sometido a una encuesta. La diferencia es que el especialista confesará generalmente su ignorancia en otros campos de especialización, mientras que al ciudadano (a todos) se le pide que se preocupe por la política y, en medio de la incompetencia general, no se apercibirá de la suya propia. Por tanto, la diferencia reside en que, mientras se nos disuade para que no traspasemos otras áreas de ignorancia, se nos estimula para que entremos en el mundo de la política.

El razonamiento de Schumpeter implica que el campo de la política no es «la esfera de los intereses reales» del ciudadano típico. Pero, ¿por qué tendría que ser así? Y ¿no podría cambiarse tal estado de cosas? Como he señalado, Converse plantea el problema en términos de coste-beneficio, aunque de forma un tanto estrecha. Una consideración concomitante de Brittan señala «la falta de incentivo para el ciudadano medio... para informarse incluso relativamente. En la vida privada, la coerción económica ejerce un influjo sobre la

[48] En Greenstein y Polsby, *Handbook of Political Science*, 4:98.

[49] J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 2.ª ed. (New York: Harper, 1942), p. 262.

racionalidad. La gente, tratándose de economía doméstica, sabe que más de una cosa significa menos de alguna otra cosa» [50]. Brittan compara aquí el *homo politicus* con el *homo oeconomicus*, y desde esa óptica plantea dos cuestiones. En primer lugar, la política no proporciona a todo el mundo incentivos y recompensas como la economía, ni puede hacerlo —y esto, señala Brittan, es «un obstáculo importante para las ideas proclives a la "participación"». La otra cuestión no se refiere a la motivación de la gente para que se informe, sino a la explicación de cómo y en qué sentido la «racionalidad» impuesta por las leyes domésticas (es decir, la economía) no se aplica al ciudadano. La razón es, sencillamente, que el ciudadano no «paga» y que, en la mayoría de las ocasiones, no llega a interiorizar las posibles consecuencias de sus acciones.

De todas formas, y resumiendo, me parece que, a medida que hemos ido apartando los obstáculos que dificultan los *outs* frente a los *ins*, hemos prestado poca atención a la diferencia entre condiciones *necesarias* y condiciones *suficientes*. Saber leer y escribir es probablemente una condición necesaria para una ciudadanía auténtica, pero uno puede ser muy culto y políticamente poco docto. Del mismo modo, un digno nivel de vida es una condición necesaria; pero la participación política no aumenta —en calidad o en cantidad— a medida que se difunde e incrementa la riqueza. La participación era generalmente más alta al comenzar el siglo, cuando el sufragio se amplió o se universalizó; tiende a declinar con el hábito de votar; y el único factor que explica mejor sus variaciones, en distintos tiempos y países, es la percepción de la importancia de lo que políticamente está en juego. Por lo tanto, a pesar de haberlo intentado durante un siglo, no parece que hayamos logrado mejorar la proporción entre ciudadanos activos e inactivos. Sería aventurado afirmar que nuestra terapia ha dado lugar a una mejor actuación del votante común. Hoy en día, como en el pasado, el ciudadano democrático no sabe en la mayoría de los casos cuáles son los problemas, ni qué soluciones se ofrecen, ni cuáles serán las probables consecuencias, ni siquiera qué candidatos se presentan (sin hablar de los partidos).

Hasta aquí lo que la investigación ha descubierto. La pregunta siguiente es: ante tales resultados, ¿progresa la teoría de la democracia?

Dado que dicha teoría es la teoría de la *democracia electoral*, antes de examinar lo que hacen los electores, recordemos lo que significan las elecciones. Brevemente expuesto, las elecciones no determinan la

[50] S. Brittan, *Participation Without Politics* (London: Institute of Economic Affairs, 1975), pp. 37-8.

política. Las elecciones no resuelven problemas; deciden quién habrá de resolverlos. Como indica Dahl, estrictamente hablando «todo lo que las elecciones revelan son las primeras preferencias de algunos ciudadanos entre las candidaturas presentadas», pues «difícilmente cabe interpretar una mayoría de primeras opciones en unas elecciones nacionales como el equivalente de una mayoría de primeras opciones por una política específica» [51]. Si revelan algo, las elecciones pueden revelar incluso menos de lo que Dahl sugiere, pues frecuentemente ni siquiera expresan «primeras preferencias» o «primeras opciones» (como se verá enseguida). Aún más, y desde un ángulo distinto, «la paradoja del voto» de Arrow implica que las decisiones de la mayoría pueden ser espurias, en el sentido de que no reflejen la preferencia de la mayoría, o que las elecciones no supongan un reflejo de la «preferencia social» (es decir, las graduaciones preferenciales globales) de los votantes [52].

Si esto es lo que las elecciones revelan, o dejan de revelar, ¿qué hace el elector cuando vota, o sea, cómo vota, sobre qué bases y criterios? Puesto que el comportamiento electoral varía a través del tiempo entre los individuos, y también en los distintos países, su imagen global nos la proporcionan dos modelos. En el primero, que podemos denominar modelo del *voto en función del problema*, la secuencia es: a) consideración prioritaria de un problema; b) percepción del problema; c) voto al candidato o partido que aparece más próximo a las posiciones frente al problema. En el otro modelo, que denominaremos modelo de la *identificación con un partido*, la secuencia es: a) autoposicionamiento en un espectro de izquierda-derecha o progresista-reaccionario, o seccionalista; b) imágenes de los partidos, correspondientes a la(s) posición(es) en el espectro; c) acto de votar al partido con el que uno se identifica, es decir, al más próximo en el espectro pertinente. No hace falta decir que ambos modelos representan casos límites, dentro de los cuales los electores reales pueden combinar criterios diversos. Además, el electorado puede votar *a favor* (sobre bases positivas y esperanzadamente) o votar *contra* (sobre bases negativas o de castigo); y puede no expresar su primera preferencia, sino la última o la que menos le disgusta (pues, de otra forma, desperdiciaría su voto). Por experiencia, creo que el voto en función del problema encuentra terreno abonado en los sistemas políticos bipartidistas y con escasa polarización, y es más improbable y

[51] *A Preface to Democratic Theory*, pp. 125, 127.
[52] W. G. Runciman, *Social Science and Political Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1963), «crudamente» afirma que «lo que Arrow ha hecho es mostrar que la democracia en sentido estricto es imposible» (p. 133). Yo no iría tan lejos; véase el cap. VII, núm. 18, de esta obra.

difícil de practicar en las democracias multipartidistas, especialmente cuanta mayor es la distancia ideológica y la polarización en la comunidad [53]. En cualquier caso, está claro que el elector es —o se ve en último término forzado a ser— un gran simplificador.

He apuntado que las elecciones determinan cómo gobernar sólo en un sentido vago y débil. Añádase que esto es cierto tanto en sistemas de representación proporcional como en los sistemas de distrito uninominal. ¿Deberíamos entonces buscar medios electorales más sensibles, que revelaran mejor que los que se utilizan la voluntad de la mayoría en relación con problemas políticos específicos?, o ¿es el mecanismo, en todas sus variedades, tan imperfecto como sus usuarios? En mi opinión, los instrumentos electorales expresan más o menos lo que los votantes tienen que decir. Para demostrarlo, volvamos al problema del «voto racional».

Hasta ahora, dicho sea indulgentemente, el tratamiento del votante racional ha sido pobre. Como señala Converse, los estudios del comportamiento electoral o no definen la racionalidad o tienden a definirla como una opción que «maximiza la utilidad percibida (o esperada)» para el autor de la opción. Pero esta definición «tan sólo puede conducirnos a una tautología: cualquier comportamiento que el actor elija debe maximizar la utilidad percibida, pues, de otra forma, realizaría otra opción» [54]. Aparte del hecho de que según esa definición cualquier elector es por definición racional, es adecuado preguntarse por qué una maximización de la utilidad tiene que ser racional. Supongamos que voto para cobrar sin trabajar. Sin duda una proposición de tal índole maximiza mi utilidad percibida, inmediata; pero, ¿sería yo racional en el sentido preciso de la palabra si esa propuesta fuera adoptada —como sería el caso— para toda la colectividad? Lo cierto es que las definiciones de la racionalidad como «utilidad percibida» son apropiadas para las decisiones individuales o para las decisiones obligadas de los individuos, procesadas por los mecanismos del mercado —no para las *decisiones colectivizadas* que obligan a todos, como es el caso de las decisiones políticas [55]. Un voto que se tradujera en la promulgación de una norma en virtud de la cual

[53] El párrafo es un resumen condensado de mi razonamiento contenido en *Parties and Party Systems*, esp. pp. 328-42.

[54] En Greenstein y Polsby, *Handbook of Political Science*, 4:119; pero véase 4:118-25, *passim*.

[55] Una decisión colectivizada es la que obliga a la mayoría y, por la misma razón, sustraída al individuo. No debería confundirse en consecuencia con las decisiones colectivas, que son simplemente decisiones adoptadas por una determinada colectividad. «Colectivizada» se refiere a la naturaleza de la decisión, no a quien la toma. Que la distinción es crucial se demuestra en el capítulo VIII, *infra*.

todos recibiesen un salario sin trabajar, sería irracional no sólo para la colectividad, sino para uno mismo en cuanto miembro de esa colectividad.

Volviendo a los problemas específicos, los estudios del comportamiento electoral que emplean el parámetro de la racionalidad equiparan al votante racional con el votante en función del problema. Pero sin prueba alguna que avale dicha equiparación. Al margen de la consideración previa de que los problemas están frecuentemente mezclados con grupos de problemas (los programas de los partidos) no fácilmente deslindables, el elector en función del problema sería «más racional» (en algún sentido intuitivo) que el que se identifica con un partido si se dan dos condiciones esenciales: la correcta percepción del problema o problemas y el correcto entendimiento de las posibles consecuencias de cada solución. Y, puesto que estas condiciones raramente se dan, ¿por qué tendría que ser un votante en función del problema, que capta el problema de modo erróneo y desconoce cómo se relacionan fines y medios, superior al desdeñado votante identificado con un partido? Converse tiene razón cuando concluye que la cuestión de la racionalidad en el comportamiento electoral «está formulada de modo imposible» [56]. A mi juicio, hay que preguntarse incluso si habría que formularla.

Si, de hecho, las elecciones deciden quién deberá decidir, la carga de la racionalidad no recae —en la teoría de la democracia electoral— en los electores, sino en sus representantes y, por lo tanto, en la teoría de la democracia representativa. La primera cuestión es que mientras esperamos una opinión pública *racional* (que se manifieste en una votación racional), que no parece definible ni tampoco parece que exista, perdemos de vista el requisito crucial de una opinión pública *autónoma* que se exprese libremente. Puede replicarse que esto es contentarse con muy poco. Empero, cuesta trabajo demostrar que el citado requisito no se cumple con facilidad. Sea como sea, un «parámetro racional» proporciona una imagen equivocada de la realidad (como cuando se considera que el votante en función del problema es un elector racional), o bien pide lo imposible de los demás y, por ello, de toda la construcción de la democracia.

Esta última consideración me retrotrae a la pregunta en torno a la reacción de la teoría de la democracia ante los descubrimientos que hablan de la pobreza de la opinión pública y de las simplificaciones que se producen durante las votaciones. Pues bien, a pesar de todos los recelos que la práctica suscita, la teoría lo encaja bien. La teoría de la democracia electoral sostiene —conviene recordarlo—

[56] En *Handbook of Political Science*, 4:125.

que: a) la democracia postula una opinión pública autónoma; b) que apoya, a través de las elecciones, gobiernos que cuentan con el consentimiento del pueblo; c) que, a su vez, son sensibles ante las opiniones del público. Nada de ello se ve contradicho o falsificado por los hechos, por nuestra evidencia. Lo cual desde luego es válido dentro de los límites de la presunción de que el pueblo ejerce el poder en tanto en cuanto electorado, es decir, en términos de *poder electoral.* Si en lugar de ello sostenemos que el poder del pueblo no debería ser un mero poder de decidir quién ha de solventar los problemas, sino el poder de tratar de solucionarlos por sí mismo, estamos ante un razonamiento completamente distinto, asociado desde hace tiempo con la democracia de la antigüedad y con la democracia directa. Actualmente, sin embargo, ha sido resucitada con el nombre y bajo la óptica de una «democracia participativa» de la que tratamos a continuación.

V.6 *La democracia participativa*

Dado que la noción de democracia participativa sigue siendo borrosa hasta el presente, vamos a tratar de delimitarla relacionándola con las nociones más próximas y definidas de: a) democracia directa; b) democracia de referéndum; c) democracia electoral; y d) democracia representativa.

Ya hemos hablado de la democracia electoral. La representativa puede definirse, para nuestros fines actuales, como una democracia indirecta en al que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen. Respecto a la relación entre democracia electoral y representativa, bastará con señalar que la primera es una condición necesaria, aunque no suficiente, de la última. Es decir, que el concepto de democracia representativa comprende el de democracia electoral; pero lo inverso no es cierto. Aunque las democracias modernas son conjuntamente electorales *y* representativas, hay una clara posibilidad de que una democracia electoral no elija representantes. Las otras dos nociones —democracia directa y democracia de referéndum— requieren una explicación más detallada.

Si bien podemos sencillamente definir *a contrario* una *democracia directa* como aquella que carece de representantes y de correas de transmisión representativas, se trata de un espécimen que presenta varias subespecies que exigen reconocimiento separado. Cualquier democracia directa es, de alguna forma, una democracia autogobernante. Pero sabemos que el significado del autogobierno depende crucialmente del factor tamaño [57]; y así sucede con el significado y la realidad de la democracia directa. Puede decirse que la existencia de una democracia directa, literal y auténticamente autogobernante, se restringe sólo a grupos relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea. Más allá de ese punto, la distinción más significativa que puede hacerse, a mi juicio, es entre democracia directa *observable* y democracia directa cuya dimensión escapa de la observación directa, es decir, una democracia directa *mayor que una observable.* Por ejemplo, era observable la democracia de los antiguos, puesto que no sólo se resolvía en la reunión de los ciudadanos en una plaza, sino también en una conducta observable de sus participantes. Pero la magnitud que permite la observación es, en este caso, del orden de unos pocos miles. Y ese orden de magnitud produce ya buenas dosis de «procedimientos indirectos» en una democracia directa. En realidad la reunión del *demos* en *ekklesía* constituía la parte espectacular, no la eficaz, de la *política* griega. Así pues, la democracia griega sólo parcialmente era una democracia «directa» y auténtica. Y en el supuesto de una democracia directa mayor que una observable, lo que la hace directa es, exclusiva o básicamente, la inferencia de que *no* es un tipo de democracia representativa. Para precisar este último aserto nos servirá de ayuda la noción de democracia de referéndum.

Una *democracia de referéndum* es aquella en la que el *demos* decide directamente los problemas sin reunirse, sino caso por caso, a través del instrumento del referéndum. Pero, de todas formas, puede considerarse como una subespecie de la democracia directa. También cabe añadir que representa la superación —facilitada por la tecnología— de las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa. Admitido esto, hay dos razones que justifican el tratamiento específico de la democracia de referéndum como especie. La primera es que es «directa», pues no precisa intermediarios, aunque carece del otro rasgo caracterizador de la democracia directa: la naturaleza directa de las interacciones. Es, por así decirlo, una democracia directa de individuos aislados, no de participantes interrelacionados. Es ésta una diferencia importante. La segunda razón es que el referéndum puede también formar parte de la teoría y la práctica de la democracia representativa. Siendo esto así, puede sostenerse que la democracia de referéndum aúna y combina la democracia directa y la representativa. Pero esto sería engañoso.

No es necesario extenderse sobre la cuestión de que cuando la democracia representativa comprende los referéndums, éstos están subsumidos en aquélla. Por tanto, lo que entiendo por democracia de

[57] Véase capítulo IV, sección 3.

referéndum no es la mera utilización de ese instrumento, sino su adopción como *el* mecanismo de una democracia. Será preciso, en cambio, explicar con más detalle las diferencias entre las democracias directa y de referéndum. Una de ellas es, como se ha visto, que el actor del referéndum es como el actor electoral: actúa en soledad, por sí mismo, sin un «debate de participación». Su deliberación no va precedida por un diálogo que la conformaría. Así pues, «la luz de la discusión» —crucial según Ernest Baker para mejorar las decisiones [58]— es descartada. Ciertamente, los problemas sometidos a referéndum se debatirán en los medios de comunicación, pero el decisor tipo-referéndum permanece como un receptor pasivo que no participa, ni siquiera mínimamente, en el debate. Otra diferencia está relacionada con la pregunta: ¿quién establece el orden de los asuntos y formula los problemas que se someten a referéndum? Cuestión ésta que conecta con mi afirmación previa de que cuanto mayor es la dimensión de una democracia directa menor es su autenticidad. Obviamente, en la democracia de referéndum el establecimiento del orden de los asuntos que hay que tratar es fundamental; pero resulta difícil creer que para ello se seguirán los procedimientos de la democracia directa, es decir, que será el propio pueblo quien lo haga.

Una vez bosquejado el mapa de las especies definibles y bien identificables de democracia, ¿dónde situaríamos en ese contexto la *democracia participativa*? Lo justo es responder que en ningún sitio en particular y en todas partes [59]. En general, la mayoría de los que proponen esa noción sostienen que la democracia participativa no debería deshacerse de las elecciones ni descartar totalmente la representación; y aunque el «participacionista» abriga el ideal de la democracia directa, en pocas ocasiones llega a hacer coincidir su teoría con ella. Lo que sí mantiene de forma unánime y definitiva es que la «participación electoral» no es una participación real, ni tampoco el

[58] Véase nota 20, *supra*.

[59] Partiendo de esta consideración, es evidente que la bibliografía sobre participación difiere de la que versa sobre la democracia participativa. Respecto a la primera, cfr., en general, L. W. Milbrath, *Political Participation* (Chicago: Rand McNally, 1965), 2.ª ed. con M. L. Goel, 1977; G. Di Palma, *Apathy and Participation* (New York: Free Press, 1970); y N. Nie y S. Verba, «Participación Política», en Greenstein y Polsby, *Handbook of Political Science*, vol. 4. En relación con la segunda, en el cap. VI, secc. 8, hablaremos de algunos autores. Tres buenas recopilaciones de ensayos son las de Geraint Parry, ed., *Participation in Politics* (Manchester: Manchester University Press, 1972); T. E. Cook y P. M. Morgan, eds., *Participatory Democracy* (San Francisco: Canfield Press, 1971); y J. R. Pennock y J. W. Chapman, eds., *Participation in Politics* (New York: Atherton, 1975). Una propuesta reciente es la de B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984).

lugar apropiado de participación. Estoy de acuerdo. Considerar el mero acto de votar como participación es poco más que una manera de hablar y, desde luego, nos deja con un significado débil y muy diluido del término. Pero la cuestión se ha suscitado muchas veces, no es ciertamente un descubrimiento y, desde luego, no basta para justificar que la teoría de la democracia participativa es nueva o constituye por sí misma una teoría.

El *status* de la teoría y su novedad derivan, entonces, de la importancia que otorga al concepto de participación y, por ello, a la participación entendida de un modo estricto e inconfundible. Me parece bien. Entendida propiamente, la participación es *tomar parte en persona*, y una parte *autoactiva*. La participación no es un mero «ser parte de» (el mero hecho de estar envuelto en algún acontecimiento), y aún menos «un ser hecho parte de» involuntario. La participación es *automovimiento* y, por tanto, lo contrario del heteromovimiento (por otra voluntad), es decir, lo opuesto a movilización. Que esto es lo que el participacionista quiere decir viene subrayado por el hecho de que todas las virtudes que atribuye a la participación (autodominio, autorrealización y autoeducación) corresponden al sentido estricto, no al laso, de la palabra.

Cuando examinamos el autogobierno se demostró que la intensidad del concepto es inversamente proporcional a su extensión (en espacio y tiempo). Esta regla es todavía más fácilmente aplicable a la participación definida como el acto de tomar parte en persona; su intensidad —autenticidad y efectividad— es inversamente proporcional al número de participantes. En un grupo de cinco la parte de cada participante es de un quinto; en uno de cincuenta, una quincuagésima parte; y así sucesivamente. Así pues, la participación puede hacerse operativa limpiamente como una relación expresada mediante una fracción. A medida que aumenta el denominador, la «prorrata» (la porción, el peso, la importancia) de cada participante disminuye proporcionalmente. Desde luego, pocos conceptos pueden precisarse y definirse como la participación [60]. Además, está claro que cuando el concepto se define operativa y operacionalmente no permite la extensión que el participacionista pretende obtener de él.

Convendría recordar que la corriente principal de la teoría de la democracia nunca ha desdeñado la participación en cuanto compro-

[60] No se pretende negar con ello que un análisis conceptual e histórico revele ciertas complejidades, como muestra L. A. Scaff, *Participation in the Western Political Tradition* (Tucson: University of Arizona Press, 1975). Cfr. también Maurizio Cotta, «El concepto de la participación política», *Rivista Italiana di Scienza Politica* (1979). Planteo, como se infiere claramente del texto, la facilidad con que la «participación» puede ser operacionalizada.

miso activo y personal. El elogio de las asociaciones voluntarias, la teoría de la sociedad multigrupal, los temas de la democracia intrapartidista e intrasindical[61], todo ello se añade a la literatura que ensalza el carácter central de la participación en la democracia. De modo que jamás se negó que la participación es la esencia de las microdemocracias, o que proporciona una base vital a la superestructura global, o sea, al sistema político democrático. Lo que se afirmaba era que la magnitud aumenta, y a medida que nos vamos desplazando desde los pequeños grupos hacia los mayores, hasta alcanzar el nivel del sistema político, la participación no explica ni basta para sostener el edificio de la democracia representativa. En consecuencia, si la acusación del participacionista es que antes de 1960 la participación era un ámbito descuidado de la teoría general de la democracia, tal acusación es, según nos consta, incorrecta. Si su argumento es, en cambio, que la participación no representa un papel importante en la teoría específica del Estado democrático, esto es correcto, ¿pero es acaso un defecto? La cuestión es entonces si el participacionista desempeña un mejor papel que el denominado elitista en el mismo terreno en el que éste actúa: la macrodemocracia política. Este es un interrogante que afrontaré en el próximo capítulo. Por el momento, básteme indicar que cuanto más insiste en su punto de vista más peligro corre el participacionista de ser, aun inconscientemente, más «elitista» que aquel al que ataca.

Si nos tomamos en serio la participación como debería hacerlo el participacionista, es prácticamente innegable que participar es algo real, auténtico y pleno de significado sólo dentro del ámbito de grupos reducidos. El participacionista tiene razón cuando menosprecia la participación electoral, ya que una proporción de participación de uno a decenas de miles o, en total, de uno a decenas de millones, convierte la participación en ilusoria. De donde se deduce que una de las dos posibilidades abiertas a la teoría de la democracia participativa (la otra es la democracia de referéndum) es atribuir un papel importante y poner el acento en los grupos *pequeños* e *intensos*. Tienen que ser intensos porque sobre esa base surgen y perduran, y deben ser pequeños si lo que se requiere, como así es, es disponer del tamaño óptimo para una participación óptima. Perfecto. Pero, ¿no es éste uno de los significados del «elitismo», a saber, que los pocos lo hacen

[61] Sólo para recordar unos pocos nombres, la importancia de las asociaciones fue apuntada en primer lugar por Tocqueville; la teoría de la sociedad multigrupal se extiende desde los primeros pluralistas ingleses hasta Merriam y David Truman; y la participación siempre se ha invocado como antídoto contra la ley de hierro de la oligarquía de Michels (véase el cap. VI, sección 6).

mejor, y cuentan más que los muchos no participantes, apáticos, inertes y pasivos?

Es evidente que todavía no he contestado al interrogante formulado en torno al carácter específico de la teoría de la democracia participativa. El intento de diferenciarla de las afines —de la democracia directa y de la representativa— concluía señalando que el participacionista las trasciende de distintas formas. Y la tentativa de reconstruir la teoría de la democracia participativa sobre la base del concepto de participación, o bien se frustra porque nunca se define la «participación» e incesantemente se nos escapa, o bien nos deja con la democracia de los grupos reducidos y finalmente con una teoría (y práctica) vanguardista del grupo pequeño activo e intenso. Para recuperar la teoría de la democracia participativa como una teoría nueva, *sui generis*, disponemos de una tercera vía consistente en empujarla en la dirección de la democracia de referéndum.

Hasta ahora no he recurrido a la noción del populismo, o de democracia populista. La «democracia populista», utilizada positiva o negativamente, ha sido durante décadas una etiqueta retórica con escaso contenido sustantivo[62]. Por lo tanto, no me parecería que obtendría ventaja alguna, en mi esquema inicial, comparando la democracia participativa con la democracia populista. La oscuridad no puede arrojar luz sobre la oscuridad. Sin embargo, ahora es dable sostener que, o la teoría de la democracia participativa se afirma positivamente en su posición respecto a *qué participación* aprueba en *qué lugares*, o al participacionista no le va mejor de lo que le fue al populista.

V.7 *La democracia de referéndum y el conocimiento*

Por democracia de referéndum se entiende aquí una macrodemocracia que sustituye a la democracia representativa. Aunque actualmente no existe una democracia así, es ya tecnológicamente factible. Cada elector dispondría de una terminal de vídeo en el que aparecerían los problemas y soluciones propuestas, con una periodicidad, por ejemplo, semanal, y bastaría que apretara los botones correspondientes al

[62] «Populismo» es un vocablo de origen ruso, y Franco Venturi, en su magistral *Il Populismo Russo* (Torino: Einaudi, 1972), lo considera como el antecedente, hasta 1881, del socialismo ruso. En el otro extremo Dahl dignifica y justifica la noción de «democracia populista», situando bajo su rúbrica la teoría prescriptiva de la democracia (véase *A Preface to Democratic Theory*, cap. 2). Esto no es, sin embargo, la idea usual de «populismo», a la que hago referencia en el texto. El que un prescriptivismo democrático se utilice populístamente depende de cómo se emplee y, específicamente, de cómo se entienda la función de los ideales (véase el capítulo IV, especialmente las secciones 4 y 5).

sí, al no o a la abstención. Aparte de la cuestión (importante) del quién establecería la agenda y formulara los problemas, es evidente que una democracia de referéndum de esa índole satisfaría la petición fundamental del partidario de la democracia directa y, consecuentemente, del demócrata participacionista y del populista, es decir, que el pueblo por sí mismo decida o resuelva los problemas. Ciertamente la dimensión de la población con derecho a voto sería tal que la parte (el peso o el papel) de cada participante sería insignificante. Por lo que el sentido de ineficacia que el elector de hoy experimenta se reproduciría en el futuro decisor de problemas. Pero no hay manera de evitar los inconvenientes del tamaño.

La democracia de referéndum es objetable principalmente porque establece un *mecanismo* de decisión de *suma cero*, es decir, literalmente, un sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría. La mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo. No sólo es que la mayoría se convertiría en absoluta o ilimitada, sino que no habría posibilidad de compensaciones o concesiones ante los problemas planteados. Al ser una decisión secreta e independiente, la decisión tipo-referéndum no puede ser moderada mediante «intercambios», arreglos o correcciones (que sobre la base de la congruencia ni siquiera son necesarios). En resumen, cabe objetar que la democracia de referéndum es una estructura que maximiza el conflicto y representa la encarnación no sólo más perfecta, sino la menos inteligente (puesto que sería puramente mecánica) de una «tiranía» sistemática «de la mayoría» [63]. No obstante, ni la teoría de la democracia directa ni el participacionista coherente se han mostrado nunca sensibles ante la exigencia de la norma de la mayoría «limitada». A decir verdad, es difícil ver cómo puede defenderse la democracia directa si se percibe la importancia del principio de limitar el gobierno de la mayoría. Por lo tanto, no cabe esperar que la objeción que apunta al hecho de la conversión de la democracia de referéndum en una democracia de suma cero altere la confianza del populista o del participacionista en la bondad predominante de una comunidad política basada en el referéndum.

Tal y como se ha descrito, no cabe duda de que la democracia de referéndum realizaría el ideal de la *democracia gobernante*. Lo que no significa que —conviene subrayarlo— todos y cada uno de los ciudadanos consiguieran satisfacer sus deseos. Lo que cada individuo desea para sí mismo puede convertirse, en el conjunto, en algo que

[63] En uno de los múltiples significados de la expresión referido en el cap. VI, sección 2. La suma cero característica de los referenda se explica en el capítulo VIII, secciones 3 y 6.

nadie quería. Cierto que, en el universo de las grandes dimensiones, la pura y simple suma de las preferencias singulares puede producir consecuencias globales contrarias a las intenciones individuales. Así, una democracia gobernante o autogobernante no es el autogobierno de cada uno sobre sí mismo. Pero si lo que queremos es una democracia gobernante, la democracia de referéndum nos la proporcionaría —y la factibilidad técnica de esta última está hoy fuera de duda. Entonces, ¿cómo es que la solución electrónica se propone tan pocas veces —si es que se propone— por la gente que denuncia la democracia «gobernada» representativa por ser una democracia falsa? [64]. El momento de la verdad —el punto en el que el *ideal* de una democracia liberal *se realiza*— ha llegado finalmente. En el momento de la verdad, es la verdad escondida —lo que no se ha dicho o permanece profundamente sepultado— la que emerge a la superficie. Y yo estimo que la verdad oculta es que incluso el participacionista más extremo se da cuenta de que pide más que lo que desea, y mucho más de lo deseable. ¿Por qué no iba a reivindicar la democracia de referéndum, a no ser que se diera cuenta de que se trataría de un contragolpe?

Permítase detenerme en ese punto. Mi atención principal se ha centrado en la teoría de la democracia participativa; y la conclusión de lo tratado hasta este momento es que hay al menos tres clases de participacionistas: a) moderados; b) elitistas disfrazados; y c) puros [65]. El primer grupo no propone una teoría nueva, sino más bien un énfasis nuevo o renovado (en la participación). El segundo camufla, bajo el disfraz de moda más conveniente, el desplazamiento de las élites preexistentes por las contraélites. El tercer grupo, el único que aún es relevante en esta fase de la discusión, representa la encarnación más reciente de la categoría general del perfeccionista. Y aquí disponemos de un bonito caso de la prueba de los resultados invertidos, de la tesis de que los ideales llevados a los extremos actúan en sentido contrario [66]. La fórmula de la democracia de referéndum muestra que el objetivo de una democracia literal, autogobernante, está ahora dentro de un alcance real. Pero, ¿cómo sabemos que la democracia de referéndum es o sería un contragolpe y, ciertamente, un suicidio?

[64] La excepción notable es R. P. Wolff, quien perfila una «democracia directa inmediata» que corresponde a lo que denomino democracia de referéndum. Cfr. *In Defense of Anarchism* (New York: Harper & Row, 1970), pp. 34-37. Aunque la argumentación de Wolff es floja, merece crédito por su lógica.

[65] Sobre el punto de vista puro o «radical», véase C. G. Benello y D. Roussopoulos, eds., *The Case for Participatory Democracy* (New York: Viking Press, 1971).

[66] Véase capítulo IV, secciones 4 y 5.

Es evidente que la democracia de referéndum, tal como se ha definido, pondría sobre la opinión pública una carga inconmensurablemente mayor que la que soporta en las democracia representativas; esto supone, a su vez, que la realidad de la opinión pública debe ser reconsiderada con [o «bajo»] una luz totalmente nueva. Se recordará que la teoría de la democracia electoral exige la «autonomía» de la opinión pública, pues el ulterior requisito de alguna suerte de «racionalidad» se transmite de los votantes a los que resultan elegidos. Pero si el elector se convierte en decisor, la carga de algún tipo de racionalidad recae totalmente sobre él. E *hic Rhodus, hic salta*: éste es el momento de demostrarlo.

Puede no haber pasado desapercibido que en mi análisis de la opinión pública he hecho cuidadosa referencia a su *información básica*. Como he indicado al principio, cuando se acuñó la expresión sus acuñadores conocían bien la diferencia entre *doxa* y *epistéme*, entre opinión y conocimiento. Por lo tanto, *la información no es conocimiento*. Ciertamente, el conocimiento presupone información, pero no quien está bien informado es un entendido por definición (si esto es así, entendido o erudito significa simplemente informado; el problema está decapitado por una tautología). Como mínimo, el conocimiento implica el hecho de captar y un control mental sobre la información que de ninguna forma proporciona la propia información. Weber definió la racionalidad como la capacidad de calibrar o ajustar medios a fines [67]. Y éste es el concepto de racionalidad adecuado para definir el conocimiento. Por otro lado, aunque el conocimiento debe deslindarse claramente de la información, puede conjugarse con la *competencia*. Así pues, dada una cantidad igual de información, una persona puede ser competente o seguir siendo incompetente, según perciba correctamente qué medios son apropiados a qué fines, y, por ello, qué consecuencias derivan de qué decisión o acción.

Cuando llega el momento de decidir hay que afrontar de plano, sobre todo, el problema del *conocimiento*, el problema del entendimiento competente. Podemos salvarlo o evitarlo mientras los electores se limitan a elegir; pero no en el caso de que los votantes sean los que deciden el problema. Por lo tanto, es desde la perspectiva del «dominio del conocimiento» desde la que podemos y debemos

[67] Más exactamente, Weber distinguió fundamentalmente entre una racionalidad en la acción social relacionada con los valores, y otra con los fines (cfr. especialmente *Wirtschaft und Gesellschaft*, cap. 1, ii, 2-3 y *passim*). En el texto se hace referencia a la última de ellas. Para un análisis del entendimiento weberiano de la racionalidad, véase Pietro Rossi, «La teoría de la racionalidad en Max Weber», en G. Duso, ed., *Weber: Razionalità e Politica* (Venezia: Arsenale Cooperativa Editrice, 1980).

comprender el salto cualitativo que supone el tránsito de la democracia electoral a la democracia de referéndum. En la primera fórmula se requiere solamente que las opiniones del pueblo se expongan a la información (e incluso se expongan las opiniones no informadas). En la segunda se exige que la información apropiada se transforme en conocimiento adecuado, en un entendimiento de los problemas, de sus interdependencias intrincadas, de los efectos generales de las asignaciones y reasignaciones de los recursos. En una democracia electoral, la cuestión de si aprendemos a votar votando puede quedar sin resolver o dejar la respuesta a la fantasía; no se trata de un asunto crucial. En cambio, en una democracia de referéndum todo gira en torno al hecho de que el pueblo aprenda cómo participar (en la adopción de decsiones) participando (apretando los botones en el vídeo). Si es necesario un salto cualitativo, como seguramente lo es, debe producirse en la participación. La pregunta es: ¿enseña la participación (tal y como se ha descrito) conocimiento (como ha sido definido)? La respuesta es, con toda seguridad, negativa. No existe base plausible o evidencia que abone una respuesta diferente.

Podría argüirse que el participacionista «participa de lleno» mentalmente, y que su pretensión de que la participación es una experiencia de aprendizaje se aplica al hecho activo y personal de tomar parte. Pero en ese caso debemos volver al comienzo de la argumentación, es decir, a considerar que la participación en sentido pleno supone la «intensidad». El participante total lo es porque su recompensa es la propia actividad. Cualquiera que sea su motivación previa, el activista de partido, el manifestante continuo, el miembro comprometido de un grupo, *siente intensamente* la política. En este sentido la pregunta es: ¿cómo se despliega la intensidad y adónde conduce? La secuencia virtual sería la siguiente: → intensidad → interés → atención → información → conocimiento. Pero, estadísticamente, dicha secuencia resulta muy poco frecuente. Como escriben Lane y Sears:

> Una de las pautas más claramente establecidas de la opinión pública es la relación, conformada según el tipo U, entre el extremismo ante un problema sustantivo... y la intensidad del sentimiento. Cuanto más extrema es la posición, más intensamente la siente el pueblo... Tan es así, *de facto*, que cuando en la escala de un problema los investigadores buscan la posición «cero», escogen aquella que menos fuertemente afecta... Existe algo afín entre extremismo e intensidad... Las fuerzas que alimentan el uno parecen alimentar también la otra [68].

[68] *Public Opinion*, pp. 105-6.

Así pues, existe una *correspondencia tendencial entre la intensidad del problema y el extremismo*: un «posicionamiento» fuerte, muy definido, firme en un mundo dicotómico —o todo blanco o todo negro—, lo cual es tanto como decir que la intensidad —afecto elevado y pasión fuerte— es el terreno menos apropiado para el conocimiento [69]. El extremista es así porque no tiene dudas; él sabe ya, y está seguro de lo que sabe. Expuesto de otra forma, si el extremista viera los pros y los contras, la complejidad y la multitud de facetas de los problemas no sería un extremista. En consecuencia, el participante altamente intenso no parece que se distinga por hallarse correctamente informado, ni aún menos por buscar el conocimiento, pues a él le basta reforzar su información, confirmar su conocimiento.

Es cierto que en materia de participación intensa existen excepciones. Y además puede corregirse mediante la experiencia y la responsabilidad dimanante del ejercicio de un cargo. Hay que recordar, no obstante, que nosotros estamos considerando *ex hypothesi* el nivel de masas de la participación de poblaciones, para el que no existen tales correctivos. Desde la óptica de la frecuencia estadística, por lo tanto, la participación no resulta ser un proceso de aprendizaje en el sentido previsto por la democracia de referéndum, es decir, en el sentido de producir un estado de opinión informado y culto, esto es, una ciudadanía que domine cognoscitiva y «racionalmente» las interconexiones medios-fines. El participante idealizado por la teoría participativa de la democracia, en el mejor de los casos, produce el estado opuesto de opinión. El participante intenso extremo desafía provechosamente el exceso de inercia del ciudadano pasivo jugando así una función positiva en el contexto de la democracia representativa. Pero, como decisor, el extremista contribuiría al naufragio de la comunidad política democrática más efectivamente y más rápidamente que su adversario, el ciudadano apático.

Lo expuesto supone que la teoría de la participación pura o avanzada comprende mal el factor intensidad no sólo en su nivel más ele-

[69] En y por sí mismo, el extremismo puede definirse como «llegar al extremo en la adhesión entusiasta a un valor concreto», lo que supone «indiferencia ante las reglas que impiden la consecución del extremo» (E. A. Shils, *The Torment of Secrecy* —Glencoe: Free Press, 1956—, p. 231). En relación con esto lo destacable de Shils es que la «línea divisoria realmente crucial en política es entre la moderación pluralista y el extremismo monomaníaco» (p. 227), y que el doloroso error de conservadores y liberales ha sido creer que tenían «más en común con aquellos que pretendían representar sus valores mediante métodos enfáticos y extremos que... aquellos que se oponían a los mismos dentro de un marco de moderación» (p. 228). Yo me fijo, sin embargo, no en las implicaciones conductistas del extremismo, sino en las cognitivas.

vado —en su asociación con el comportamiento extremista y la ceguera cognitiva—, sino también, en su punto más bajo, o sea, en asociación con la apatía. Fue Berelson el primero en preguntarse cómo podría funcionar de alguna manera una democracia de masas «si todo el pueblo estuviera profundamente involucrado en la política». Después de mostrar que «el interés extremo va acompañado del partidismo extremo y puede culminar en un fanatismo rígido que, caso de generalizarse en la comunidad, podría destruir el proceso democrático», concluía señalando que lo que hacía funcionar la democracia era la «heterogeneidad del electorado», el equilibrio «entre la acción motivada por sentimientos acendrados y la acción respaldada por la escasa pasión» [70]. Desde luego el reconocimiento del papel positivo de la apatía por parte de Berelson era relativo, o comparado, es decir, contrapuesto al exceso opuesto. El que esta defensa de la apatía se convirtiera en el gran villano de la literatura posterior, en la confesión emblemática del «miedo elitista» a la participación de las masas, es una interpretación errónea y una caricatura. Una sociedad puede ser muy apática, pero puede también estar muy agitada. Es verdad que puede argüirse que Berelson es demasiado genérico, que habría que distinguir entre no-extremismo y no-partidismo [71] y, como yo creo, que el argumento precisa de más premisas analíticas. Aun así, mientras el elogio de la apatía por Berelson fue relativo y matizado, la alabanza del participacionista de la participación intensa es absoluta y sin matiz; un pequeño error, si se quiere, es sustituido por una gran equivocación [72].

Hemos hecho un experimento mental que autoriza a formular, a mi juicio, dos conclusiones claras. Una general, según la cual la opinión pública —en su existencia real— puede sostener y sostiene el edificio de la democracia representativa, pues la democracia electoral pide de la opinión pública poco más o menos lo que ésta ofrece y probablemente puede dar. A la inversa, los que pretenden reemplazar la democracia representativa ni siquiera han comenzado a arañar en la superficie de los problemas planteados por su pretensión. La segunda conclusión se refiere específicamente al momento de la verdad que nuestro experimento mental ha traído a colación. En el momento de

[70] En Berelson *et al.*, *Voting*, pp. 314-5. Cfr. también W. H. Morris-Jones, «En defensa de la apatía: Algunas dudas sobre el deber de votar», *Political Studies*, febrero 1954.

[71] Como escribe W. G. Runciman: «podría, por ejemplo, argüirse que el no extremismo es una buena cosa, pero que el no partidismo es mala» (en Laslett y Runciman, *Philosophy, Politics and Society*, 1962, p. 42).

[72] La discusión prosigue en el cap. VIII, *infra*, donde el problema de la intensidad es abordado de modo central.

la verdad no podemos seguir permaneciendo ciegos ante el hecho de que la información no es conocimiento y, además, que, a medida que la política se hace más complicada, el problema es cada vez más el conocimiento —competencia cognoscitiva y control. La complejidad creciente del mundo político apenas puede ser cuestionada; no sólo dimana de las interdependencias globales que van en aumento, sino de la misma expansión de la esfera política. Cuando más es desplazada la mano invisible de los ajustes (o desajustes) automáticos por una mano visible y por la ingeniería política, más penetra la política en todas partes y menos control tenemos de lo que estamos haciendo. Así pues, el problema del conocimiento sale a relucir también por el hecho de que nos tropezamos con una «crisis de conocimiento».

Si las premisas enunciadas son correctas, significan que una democracia de referéndum se hundiría rápida y desastrosamente en los arrecifes [o «escollos»] de la *incompetencia del conocimiento*. La democracia electoral aplaza el problema, porque no requiere que el electorado sea culto y competente. Pero diferir un problema es volverlo a encontrar en algún otro momento y ocasión. Es extraño que nuestros buscadores de luz sean más experimentados en materia del «elector racional» —una entidad innecesaria y fantasmagórica— que en la del «decisor racional». Trataré de enmendar este enfoque equivocado en el próximo capítulo. Entre tanto, uno no debería cansarse de repetir que el conocimiento —la competencia cognoscitiva y la racionalidad medios-fines— no es un problema que la teoría de la democracia puede permitirse ignorar de principio a fin.

V.8 *Gobierno e ingobernabilidad*

En este capítulo he explorado los fundamentos de la democracia y el terreno sobre el que realmente se asientan las democracias reales del mundo. Los fundamentos requieren una cimentación sólida. Por ello este capítulo se sirve abundantemente de pruebas —en verdad y por una vez, de pruebas de la ciencia social. Los fundamentos de la democracia son las piernas de la democracia. Sólo después de haber medido las piernas y su paso, cobran importancia los ideales que habrán de estimular y dirigir nuestra andadura. Desde luego, si se prefiere, podemos invertir el itinerario, comenzar por los ideales y caminar por así decirlo de la cabeza a los pies. Lo que no encuentro permisible es proponer nuevas fundaciones de la democracia sin recurrir, o incluso mencionar, la evidencia. Puesto que esto se ha convertido en una práctica generalizada, es bueno recapitular, a modo

de conclusión, qué cantidad de pruebas convergentes puede aportarse para confirmarla o desautorizarla.

En primer lugar, el que las democracias estén «gobernadas» no resta mérito al hecho de que son democracias. Esto es así porque en las comunidades políticas occidentales la opinión pública es una fuerza autónoma y porque el poder electoral es un poder efectivo. Añádase que el poder electoral está lejos de ser un poder meramente intermitente, como acertadamente apunta el principio de las «reacciones anticipadas», y lo confirma de modo abundante el influjo que los medios y las encuestas de opinión ejercen en la conducta de los poseedores del poder. Por otra parte, hay que calificar de gobernadas a nuestras democracias sobre la base irrefutable de que son democracias representativas. Pero no es ésta la cuestión. La cuestión es: ¿cuál es el equilibrio, y cómo se modifica, entre los gobernados y los gobernantes? Más concretamente, ¿es cierto, y en qué sentido lo es, que en nuestras democracias el *demos* es cada vez «menos gobernado» y «gobierna más»?

Respecto a si la tendencia de las democracias liberales confirma una maximización del poder del pueblo, aparecen interpretaciones inquietantes. En 1957, C. Wright Mills escribía: «Seguramente los que han supuesto que las masas se hallaban en el camino de la victoria están equivocados. En nuestra época... el influjo de las colectividades autónomas... está disminuyendo de hecho. Además, el influjo que ejercen está conducido; deben considerarse ahora no como grupos de personas que actúan autónomamente, sino como masas manejadas en puntos estratégicos como las multitudes de manifestantes. Pues, de la misma forma que el público se convierte en masa, la masa se convierte en muchedumbre» [73]. Mills temía la minimización de la democracia. Cuando expresó sus temores, Georges Burdeau acababa de publicar tres volúmenes sobre la «democracia gobernante», cuya esencia era que las democracias comienzan siendo gobernadas, pero se han convertido, o están convirtiéndose, en gobernantes en la medida en que una omnipotente voluntad popular se impone sobre el Estado [74]. Tal y como lo veo, en casi todos los países democráticos el gobierno está realmente expuesto a presiones crecientes de abajo, y la realidad de la democracia de masas y la retórica de la democracia populista presionan cada vez más sobre las estructuras del Estado democrático-liberal. Empero, cuando Burdeau afirmó que algunos países, particularmente las denominadas democracias del Este,

[73] *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1957), p. 309.

[74] Véanse los vols. 5, 6 y 7 del *Traité de Science Politique* de Burdeau, especialmente los dos últimos que están específicamente dedicados a una *démocratie gouvernante*.

habían alcanzado realmente el estadio de la democracia gobernante, estaba confundiendo la apariencia con la sustancia, *más* democracia con democracia *nueva*. De otro lado, aunque Mills estaba perfectamente enterado de la diferencia entre apariencia y sustancia, proponía una teoría conspiradora de la historia que me resulta difícil creer. Para conseguir una perspectiva más equilibrada, se imponen dos advertencias.

En primer término, mejor es no confundir demagogia con *paideía* y terminar creyendo que por estimular formas activistas de intervención y respuesta nos estamos acercando a los ideales democráticos. La demagogia se limita a cambiar la soberanía popular de los lugares donde mantiene su capacidad de juicio y razonamiento a aquellos otros donde la pierde. Una muchedumbre de miles aprobaría entusiásticamente una propuesta que indudablemente sería rechazada si fuera presentada a la misma gente dividida en grupos pequeños. Michels redujo el argumento a su esencia: «es más fácil dominar a una masa que a una audiencia reducida»[75]. Por esta vía llegamos fácilmente a la democracia por aclamación, a una manipulación masiva de la soberanía popular que grita la voluntad real del pueblo real. La lección que hay que aprender es que no se necesita mucho para privar a una maximización nominal de la soberanía popular de toda sustancia real. No olvidemos tampoco que se han inventado armas cada vez más efectivas para atacar la mente humana, contra las cuales nuestra defensa es tan débil como lo fue siempre.

La segunda advertencia consiste en lo siguiente: *menos* poder de los gobernantes no significa necesariamente *más* poder de los gobernados. El juego no tiene que ser de suma cero; puede ser un juego de suma negativa en el que ambas partes pierden, en el que los gobernados no ganan el poder que pierden los gobernantes. Es éste un proceso que ha recibido atención creciente y que se ha descrito como un estado de *sobrecarga* e *ingobernabilidad*[76]. Y, en mi opinión, éste es un diagnóstico eficaz. Al margen del resurgir eventual o del retorno de líderes carismáticos, la tendencia general de las democracias occidentales va, hasta ahora, en la dirección de una ausencia de poder difusa, de impotencia y parálisis; durante bastante tiempo el poder que ha ido en ascenso ha sido el poder múltiple —que atraviesa las diferentes estructuras— de bloquear la acción, el «poder del veto».

[75] Cfr. R. Michels, *La Sociologia del Partito Politico* (Torino: 1912), pp. 24-27.

[76] Continúo con este tema en el cap. VI, sección 9, donde la bibliografía se expone en la nota 108.

Hasta aquí por lo que se refiere a la democracia gobernada. Respecto a la «democracia gobernante», la expresión indica con claridad un ideal. Y mi exposición sugiere que este ideal ha alcanzado o se aproxima al punto de realización, más allá del cual los ideales se convierten en su contrario y operan en dirección opuesta. De hecho, mucho de lo que se ha aplaudido como una maximización de la democracia gobernante es pura y simple impostura: ilusiones que han producido desilusiones, o peor. La realización no fraudulenta del ideal sería la democracia de referéndum. ¿Por qué es tan escasa su demanda? A menos que asumamos que nuestros maximizadores son deliberadamente tramposos, tenemos que pensar que también entienden que la democracia de referéndum solamente aceleraría un suicidio. Por lo tanto, ¿qué se espera que hagamos con el ideal de la democracia gobernante? De acuerdo con las normas que rigen el manejo de los ideales, creo que aún estamos legitimados para proseguir con el ideal de una democracia gobernante en el sentido de *más* autogobierno. Pero al hacerlo tenemos que contar con los hechos. No nos engañemos: la introducción de una maximización de la democracia, y precisamente según una línea que hace del pueblo *menos* gobernado en la medida en que se hace *más* autogobernante, depende de forma crucial del comportamiento del ciudadano medio. El resultado no mejorará mediante los modos activistas de participación, por una escalada de los sentimientos de la intensidad o del recalentamiento ideológico. Puede mejorar, teniendo presentes los matices y advertencias previamente realizadas, mediante la educación; pero éste es seguramente un proceso lento, y en modo alguno una receta productora de milagros. Entre tanto, conviene tener las ideas claras sobre lo que la opinión pública es, y respecto a lo que puede y no puede hacer.

Carece de sentido pedir del ciudadano ordinario, que constituye el grueso de la opinión pública, que exprese caso por caso juicios «racionales», informados y articulados[77]. El hombre no es una criatura alada; y desde el comienzo de los tiempos quienquiera que haya ignorado esta simple verdad nos ha llevado siempre al borde del precipicio, para explicarnos después, cuando hemos caído, que deberíamos haber sabido volar. Pero existe una forma totalmente distinta de considerar la opinión pública: como pauta de actitudes y como un

[77] Refuerza este punto la distinción entre opinión «pública» y opinión «popular», enérgicamente mantenida por Robert Nisbet («Opinión pública *versus* opinión pública», *Public Interest*, otoño 1975), según el cual la opinión que «puede obtenerse de cualquier persona sobre cualquier asunto, complejo o remoto, meramente preguntando» (p. 185) es una distorsión global de lo que la opinión pública significó para los autores que trabajaron sobre este concepto.

abanico de demandas básicas. Desde esta perspectiva, el público no es en manera alguna un «fantasma». En tanto se permite la autonomía del público, la opinión pública es un protagonista con un peso específico. Sería del todo erróneo inferir de la pobre calidad del ciudadano medio su condición de ciudadano ausente. Políticamente puede ser analfabeto, pero está ahí, y condiciona poderosamente la adopción de decisiones. Y aunque la política no se hace partiendo del «gusto cultural» de Berelson, del mismo modo que tampoco se hace música con las preferencias de la gente que asiste a un concierto, o la literatura desde el gusto de los lectores, la opinión pública asegura el fracaso o el éxito de una política al igual que el de un escritor.

No hay, pues, impotencia de la opinión pública. Pero tampoco existe su omnipotencia. Si los sentimientos públicos o sus opciones explican el éxito o el fracaso de una política, raramente son el origen de una política [78]. El votante medio raras veces actúa, sino que reacciona. Las decisiones políticas no se generan normalmente en el pueblo soberano, sino que se someten a él. Y los procesos de formación de la opinión no se inician *desde* el pueblo, sino que pasan *a través* del pueblo. Incluso cuando se originan corrientes de opinión, apenas puede decirse que el factor desencadenante se encuentre en el pueblo como un todo. Cuando ejerce un influjo, el pueblo también está influido. Antes de que quiera algo, frecuentemente, se hace que lo quiera [79]. Cuando se nos dice que el pueblo mismo gobierna, asegurémosnos de que lo que se exhibe no es una pura democracia de fachada, una pura y simple democracia simulada.

[78] Morris P. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections* (New Have: Yale University Press, 1981), desarrolla bien el tema en una teoría del premio-castigo del voto retrospectivo.

[79] Consideraciones, éstas, cualificadas por mi tratamiento previo del modelo de la cascada de formación de la opinión, sección 3, *supra*.

Capítulo VI

LA DEMOCRACIA VERTICAL

Una sociedad sin líderes no es una sociedad, pues siempre que dos o más hombres forman una sociedad y viven juntos no existe tal cosa como un comportamiento sin influjos, sin restricciones, incontrolado.

F. S. Haiman

VI.1 *El principio de mayoría y el gobierno de minoría*

La política está relacionada, principalmente y la mayoría de las veces, con la subordinación, la supraordenación y la coordinación —en esencia, con la estructuración jerárquica de las colectividades humanas. Llamaré a este fenómeno la *dimensión vertical* de la política. La política tiene también una dimensión horizontal, pero ésta tan sólo adquiere relevancia en las democracias y comparte históricamente su destino; dejó de caracterizar la política con la desaparición de la *polis* griega y no volvió a reaparecer en la teoría y la práctica de la política hasta el siglo XIX. Algo que muestra perfectamente el desarrollo del vocabulario político desde el tiempo de Aristóteles en adelante. El único vocablo latino que mantiene la visión griega, horizontal, de la política es *respublica,* cuya versión inglesa más próxima es *commonwealth* *. Todos los demás términos desarrollados durante la Edad Media —tales como *principatus*, *regnun*, *dominium*, *gubernaculum*— hacen referencia a la verticalidad de la política. Lo mismo puede decirse de las contribuciones específicas de Maquiavelo y Bodino, con los términos respectivos de Estado y soberanía. Y aún hoy el vocabulario político aplicable a todas y cada una de las comunidades políticas —poder, dominio, mando, coacción, gobierno, Estado— sugiere, de forma característica, la dimensión no horizontal sino la vertical.

* «bienestar común». *(N. del T.)*

A la luz de la distinción entre política horizontal y vertical, es obvio que nuestra atención en el capítulo precedente estaba centrada en la *democracia horizontal*[1]. La opinión pública, la democracia electoral, la democracia participativa, la democracia de referéndum, todas representan una ejecución y difusión horizontales de la democracia. Este es un comienzo correcto, pues el carácter único de la democracia reside precisamente en establecer o restablecer la dimensión horizontal de la política. No obstante, la democracia no es la anarquía —la falta o ausencia de mando. La opinión pública, las elecciones, la participación y un pueblo que adopta decisiones (de una u otra forma) son los fundamentos del edificio; pero los fundamentos, por esenciales que sean, son algo que sirve de base a una construcción sobreañadida. Es hora, pues, de considerar la democracia como sistema de gobierno y, más generalmentte, la estructuración vertical de la democracia —la *democracia vertical,* brevemente dicho. Si la democracia electoral compendia de forma típica la disposición horizontal de la democracia, su traducción o conversión vertical es la democracia representativa. Pero la estructuración vertical de la democracia plantea problemas que no puede resolver la teoría de la representación. La cuestión enojosa es: ¿cómo es que el dominio de la mayoría acaba por ser el gobierno de una minoría? El mérito de este interrogante es que nos mueve a dirigir una mirada atenta a términos como gobierno (rule), mayoría y minoría.

Comencemos por estudiar el término «rule», que ciertamente es es un vocablo difícil. Si bien está claro que con él puede entenderse un *principio* (criterio o método), o una *forma de gobierno,* lo que no suele estarlo es cuál de los significados es el que se pretende utilizar. La misma frase puede tener sentido con uno o ambos significados.

Para evitar la ambigüedad, cuando se usa en su primera acepción es aconsejable emplear la expresión completa, decir *regla de juego* o, de otra manera, principio o criterio. Respecto al segundo significado —«rule» como forma de gobierno—, es preciso tener en cuenta que hay gobiernos y gobiernos. El gobierno de Stalin tiene poco en común, si es que lo tiene, con el de F. D. Roosevelt; es decir, existe una enorme diferencia entre el *gobierno dictatorial* y el *liderazgo democrático* —una diferencia que puede manifestarse (como acabo de sugerir) diciendo «liderazgo» cuando el término «rule» se usa en un sentido débil, entendido como «dirección» más que como «dar órdenes»[2].

---

[1] Para un análisis histórico del concepto de la política y también de las bases de la distinción entre su dimensión vertical y horizontal, véase Sartori, «Qué es la política», *Political Theory*, febrero, 1973, pp. 5-26.

[2] Aquí mi argumento es fundamentalmente semántico. Sin embargo, apoya una definición de liderazgo del siguiente tenor «(la acción) de los líderes que inducen a los seguidores a perseguir ciertas metas que representan los valores y las motivaciones... de líderes y seguidores» (J. MacGregor Burns, *Leadership* [New York: Harper & Row, 1978], p. 19). Aunque la connotación de Burns puede ser excesivamente específica de la democracia, yo, ciertamente, suscribo la implicación de que no debe denominarse ni considerarse líderes a los dictadores, J. R. Pennock, «Democracia y Liderazgo», en W. N. Chambers y R. H. Salisbury, eds., *Democracy Today: Problems and Prospects* (New York: Collier Books, 1962), pp. 122-58, es una discusión profunda de muchas de las facetas del liderazgo. Cfr. también Robert C. Tucker, *Politics as Leadership* (Columbia: University of Missouri Press, 1981). Sin embargo, ninguno de los autores mencionados distingue claramente, como yo sugiero, entre liderazgo democrático y dominación dictatorial.

Así pues, la contradicción aparente entre gobierno de mayoría y gobierno de minoría puede simplemente dimanar de los términos. Si la relación que examinamos es la existente entre un criterio (*regula*) y quien gobierna (*regulador*), la contradicción desaparece. En primer lugar, no sólo un *principio* de mayoría no es un *gobierno* de mayoría sustantiva, sino que la arquitectura global de la democracia hace inverosímil que el último derive del primero. En segundo lugar, el *gobierno de minoría* puede ser descriptivamente engañoso y puede discutirse basándose en dos hechos: a) la democracia produce minorías (en plural), no una minoría (en singular); y b) la democracia no autoriza un «rule» en el sentido fuerte, sino sólo en el débil que denota el término liderazgo.

Retrocediendo un paso, debemos tener en cuenta que lo que estamos investigando es una interacción global y muy compleja entre gobernantes y gobernados. Esta interacción consiste en un proceso multifásico y plurifacético en el que las mayorías y las minorías concretas se materializan (y en último término desaparecen) de distintas formas en varios planos. Trataremos de desenmarañar esta complicada interacción a medida que progresemos en nuestra exposición. En principio, partimos de dos premisas firmes: el comienzo del proceso y lo que pretende evitar. El proceso empieza con la regla (del juego) que establece cómo deben resolverse los conflictos; y esta regla (método) es el principio de mayoría. Respecto al propósito, fue elocuentemente introducido por Hamilton: «Dad todo el poder a los muchos y oprimirán a los pocos. Dad todo el poder a los pocos, y oprimirán a los muchos»[3]. La finalidad, por tanto, es evitar dar «todo el poder» a los muchos o a los pocos, distribuyéndolo sucesiva o al mismo tiempo entre las mayorías y las minorías.

---

[3] En J. Elliot, ed., *Debates on the Adoption of the Federal Constitution* (Philadelphia: Lippincott, 1941), 5:203.

VI.2 *La tiranía de la mayoría*

Debemos ahora distinguir los contextos o ámbitos a los que los términos mayoría y minoría se aplican de diversos modos. Tres ámbitos, al menos, requieren tratamiento diferenciado: a) las estructuras y los procesos constitucionales, b) los marcos electoral y de voto, y c) el social, en sentido amplio. En consecuencia, podemos decir que la relación mayoría-minoría rige tres principales grupos de significado situados en sus respectivos contextos:

— constitucional,
— electoral (de voto),
— social.

En el ámbito constitucional lo que preocupa son las minorías, no las mayorías. Más concretamente, en este contexto el problema que surge es el del derecho que deben tener la minorías a oponerse, el derecho de oposición [4]. La expresión «gobierno de mayoría y derechos de la minoría» adquiere aquí su significado más preciso y una singular importancia. Si se acosa, se impide o se aplasta a la oposición, podemos hablar de «tiranía de la mayoría» en el sentido constitucional de la tiranía de la mayoría, que Madison y Jefferson denominaron «despotismo electivo». Temían al despotismo de un gobierno de asamblea sin restricciones impuestas por la división del poder; un cuerpo electivo (un parlamento, pero específicamente su cámara baja) que concentraría en sus manos un poder ilimitado y, por la misma razón, tiránico [5]. El gobierno revolucionario de la Convención francesa —en

[4] El carácter central de la oposición para las democracias es vigorosamente ilustrado por R. A. Dahl, sep. en *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1966). Véase también G. Ionescu y I. de Madariaga, *Opposition* (London: Watts, 1968); y Rodney Barker, ed., *Studies in Opposition* (London: Macmillan, 1971). En estas obras la idea de oposición transciende, como debe ser, la esfera constitucional. Pero, a menos que el derecho de oposición esté constitucionalmente protegido, puede resultar que no haya ningún otro medio. La noción de los derechos de la minoría (ver cap. 2, sec. 4) es más amplia, pues implica también que hay que «respetar» a las minorías en sus preocupaciones vitales. Analizo este asunto con más detalle en la sec. 7 del capítulo VIII, bajo el título de la «democracia consociacional».

[5] Véase *The Federalist*, núm. 48, y las *Notes on the State of Virginia* de Jefferson. Paso por alto los otros significados de la «mayoría» en Madison, tanto el que podemos llamar federal (la posible tiranía de la mayoría de los estados más grandes y fuertes sobre los más pequeños), como el que se refiere al problema de las facciones; el primero porque simplemente extiende el principio general al caso de los Estados Unidos, y el segundo porque el problema de las facciones es demasiado complejo para discutirlo aquí. (Lo trato en *Party and Party Systems*, capítulos 1 y 4.)

verdad una perfecta encarnación del despotismo electivo— demostró pronto que su miedo estaba plenamente justificado. Sin embargo, el despotismo electivo a que se referían Madison y Jefferson no guarda realmente conexión con la relación mayoría-minoría, sino con el principio de que el poder no dividido es siempre excesivo y peligroso. Así pues, la tiranía de la mayoría que adquiere relevancia bajo la perspectiva constitucional es la que tiene que ver con los *derechos de la minoría*, y especialmente con el respeto o el menosprecio del derecho de oposición.

En el *ámbito electoral y de voto* el razonamiento adopta un giro muy distinto. Aquí la atención se centra exclusivamente en el principio de mayoría, es decir, en la «mayoría» entendida como regla del juego. Y el argumento simplemente es que quienquiera que vota con la mayoría (como hace la mayor parte de los otros votantes) se encuentra del lado ganador. A la inversa, el que vota con la minoría (o sea, deja de unirse a una pluralidad) pierde: su voto no cuenta. En la votación, por tanto, la «minoría» denota aquellos que deben someterse a la voluntad de la mayoría (aunque se trata de una pluralidad simple). La cuestión, por lo tanto, es que en la votación *la minoría no tiene derechos*: se compone de aquellos cuyos votos son tiempo perdido [6]. La consecuencia es que en el ámbito del voto electoral la expresión «tiranía de la mayoría» es inaplicable y carece de sentido.

Ciertamente, aunque cada voto es un acto acabado, que se agota en un solo intento, cuando emitimos un voto podemos iniciar un *proceso*, y esto es lo que ocurre con el voto electoral. Y, si bien no debe confundirse el acto de la votación individualizado con el proceso que realmente desencadena, no debería pasarnos desapercibido que el proceso no sólo afecta a la noción de «ganador», sino que repercute forzosamente en el número de perdedores. El elector ganador es aquel que logra que su candidato sea elegido (o el que vota la lista del partido que consigue, en su distrito, al menos un escaño). No obstante, si pasamos a considerar los acontecimientos subsiguientes, que constituyen un proceso multifásico, es evidente que el elector puede ganar en el nivel de distrito y sin embargo perder en otros niveles: en el parlamentario (en el que su representante puede pertenecer a un partido minoritario) y también en el gubernamental (cuando su partido es excluido de la formación del gobierno). La implicación de lo expuesto es doble. Primero, destaca la importancia del tratamiento separado del *acto de votar* del *proceso de votación*. Segundo, corro-

[6] Habría que subrayar que mi argumento se limita estrictamente al voto electoral. La «adopción de decisiones» propiamente dicha se aborda más adelante en el cap. VIII.

bora la afirmación anterior de que no podemos deducir una *regla de mayoría* (gobierno) del *principio de mayoría*. Una razón para ello es que, si el principio de mayoría se aplica en los niveles sucesivos, un proceso de múltiples fases puede eliminar perfectamente, una cada vez, una secuela de minorías equivalentes a una mayoría del cuerpo electoral inicial, del *demos* en general.

Examinemos ahora el significado de la «mayoría» en el tercer ámbito, es decir, a escala social, o contexto social. El significado social del término mayoría es el que de modo característico fue atribuido a la expresión «tiranía de la mayoría» por Tocqueville y John Stuart Mill. Lo que preocupaba a Tocqueville, y luego a Mill, era el peligro de una tiranía espiritual, es decir, de la conformidad social extrema y sofocante. Aquí la relación mayoría-minoría no es importante en sí misma, sino en su incidencia en y para el individuo. En consecuencia la atención se desplaza a la relación de la *sociedad con el individuo*. La antítesis es entre mayoría *versus* libertad del individuo o entre mayoría *versus* independencia intelectual. «La república democrática hace al despotismo superfluo», escribió Tocqueville, «porque la propia mayoría traza un cerco formidable en torno al pensamiento» [7]. Y Mill dijo:

> Cuando la misma sociedad es el tirano —la sociedad colectivamente sobre los individuos que la componen... practica una tiranía social más rigurosa que muchas clases de opresión política, puesto que... deja menos escapatoria, penetrando más profundamente en los detalles de la vida, y esclavizando el mismo espíritu. Por lo tanto, la protección contra la tiranía del magistrado no es bastante; se necesita protección también contra la tiranía de la opinión y del sentimiento dominantes, contra la tendencia social de imponer... sus propias ideas y prácticas como códigos de conducta sobre aquellos que disienten de ellos... y obligan a todos los caracteres a modelarse con arreglo a sus propias pautas [8].

En lo expuesto se hace referencia a algún tipo de mayoría sustantiva y apenas al principio o criterio de la mayoría. Además lo que Mill describió tiene poco que ver con una tiranía mayoritaria; más bien (en su propia expresión) con la «tiranía social». En cualquier caso, su argumento no es muy convincente. No estoy diciendo que

[7] *De la Démocratie en Amérique*, vol. I, pt. 2, cap. 7: «De la omnipotencia de la mayoría en los Estados Unidos, y de sus efectos» (pp. 265, 266 en Gallimard, ed., Paris, 1951).

[8] *On Liberty* (1859), cap. I (p. 6 en el texto anotado editado por D. Spitz [New York: Norton, 1975]). Sobre su deuda con Tocqueville, véase la obra de Mill *Dissertations and Discussions* (Boston: 1864), 2:79-161. En cuanto a las diferencias entre los dos, y otros detalles, véase el análisis de Dennis F. Thompson, *John Stuart Mill and Representative Government* (Princeton: Princeton University Press, 1976), pp. 69-77.

las colectividades no controlen y en último término no opriman a sus miembros individuales, sino que la tiranía social de Mill es anterior a la democracia y no parece que tenga mucha relación con la democracia. Las comunidades de las pequeñas ciudades y de los pueblos sofocan fácilmente la individualidad precisamente en la forma que describió Mill; empero, éste es el lado desagradable de la «comunidad», el inconveniente olvidado en las idealizaciones de las comunas y de la vida en comunidad. Una comunidad puritana de los primeros tiempos era mucho peor —en el sentido que Mill temía y lamentaba— que cualquier otro cosa que pudiera ver en su época. ¿Deberíamos, por tanto, rechazar el argumento de Mill? Y ¿deberíamos, en consecuencia, rechazar también el argumento de Tocqueville?

No hay que llegar a esos extremos. Tocqueville destacaba la importancia de un factor cuando hablaba de la tiranía de la mayoría —algo que se pasa por alto cuando su concepto se traduce por «tiranía social». Ese factor es que el principio de mayoría (nótese que ahora me refiero al principio) añade un elemento de legitimidad, un *derecho*, a lo que de otra forma es un puro *hecho*, a saber, que la conformidad social existe y supone costes y excesos. Este no es totalmente el argumento de Tocqueville [9]. Sugiere, sin embargo, que existe una razón para conectar la noción de mayoría con nuestros temores a la tiranía social. La razón es que «la tendencia de la sociedad a imponer sus propias ideas y prácticas», es decir, a imponer la conformidad, encuentra en el principio de mayoría un principio de legitimación. Y si ésta es nuestra interpretación (entre líneas) de Tocqueville y Mill, entonces también merece la pena recordar el significado social de la «tiranía de la mayoría».

Antes de continuar, conviene recapitular. Primero, el principio de mayoría plantea el problema de la protección de las minorías. Este es, ante todo y sobre todo, un problema constitucional. En este contexto buscamos, por tanto, un principio de mayoría *limitada*, o sea, tratamos de delimitar y temperar su aplicación. Dicho a la inversa, si el principio de mayoría es ilimitado o absoluto, tenemos una «tiranía de la mayoría» en el sentido constitucional de la expresión.

[9] Realmente Tocqueville construye su argumento sobre la base de los efectos niveladores y despersonalizadores de la igualdad. Resulta interesante comprobar que así como los pluralistas de nuestro tiempo minusvaloran el motivo de la preocupación de Tocqueville, otros autores que difícilmente pueden considerarse, en la mayoría de las materias, como herederos suyos, lo asumen. Véase, por ejemplo, la inquietud de Barrington Moore respecto al «totalitarismo popular» (*Political Power and Social Theory* [Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1958], pp. 83-87, 182-83).

Esta matización no implica que el problema se circunscriba a las disposiciones constitucionales. Cuando pensamos en el problema que representa otorgar un poder a alguien sin conferirle un poder abrumador, pronto descubrimos que los frenos jurídicos pueden no ser suficientes. Esta es, sin embargo, una razón adicional para resaltar que una mayoría gobernante que aplasta los derechos de la oposición encarna verdaderamente una tiranía de la mayoría. Así pues, en este contexto el objetivo está alcanzado.

En segundo lugar, el principio de la mayoría plantea el problema de la formación de una mayoría gubernamental. Este es el caso cuando el principio de la mayoría se aplica al proceso de votación electoral. En este contexto, cada prueba de mayoría (pluralidad) elimina —nivel a nivel— a su minoría correspondiente. A fin de formar una mayoría gubernamental, el criterio mayoritario desempeña en cada ocasión las veces del principio todo-para-el-ganador. De lo que se sigue que la expresión «tiranía de la mayoría» carece de sentido en el contexto de votación electoral. Al final del proceso puede darse que una minoría numérica de la ciudadanía emerja —a nivel gubernamental— como la mayoría ganadora. Aquí, por tanto, una mayoría es con frecuencia sólo la *minoría mayor*.

Tercero, el principio de mayoría puede agravar la tiranía social (como la caracteriza John Stuart Mill), legitimándola. A este respecto la tiranía de la mayoría que Tocqueville y Mill temían —la tiranía sobre el individuo— sigue siendo objeto de preocupación.

A primera vista puede parecer extraño que los autores fundadores de la democracia liberal —Madison, Jefferson, Tocqueville, Mill— estuvieran mucho más preocupados por la tiranía de la mayoría (en uno u otro sentido) que por la de la minoría. Pero, si se reflexiona, las cosas son de otro modo. Puesto que la democracia sustituye la tiranía por alguna minoría y dado que su norma (principio) es que la mayoría siempre tiene razón, el hecho de que su atención se concentrara en el «peligro opuesto», en el peligro inherente al nuevo principio, demuestra su visión de largo alcance.

Otro aspecto digno de mención es que el análisis del *principio* no confirma un *gobierno mayoritario* sustantivo de los muchos, de las multitudes o, si se prefiere, de las masas. La razón no se encuentra lejos. Cuando se hace referencia a un órgano institucionalizado (gobierno, parlamento, partido), la referencia de la «mayoría» es algún tipo de *unidad operadora* cohesiva e identificable. Pero cuando la referencia se hace, como en nuestro caso, a colectividades de gran escala, dispersas, el referente de la «mayoría» es generalmente un conjunto de *agregados efímeros*. Una mayoría electoral es en gran medida un objeto fabricado con ocasión de unas elecciones y por ello, en buena parte, un artefacto del sistema de partidos en cuanto sistema de canalización [10]. En lo que concierne a las mayorías en función de problemas concretos, tienden a disolverse y a recomponerse caso por caso. Dicho llanamente, la mayoría de la ciudadanía —una «mayoría de masas»— es un proceso interminable de amalgama y disolución de miríadas de grupos y de individuos. Lo que no significa que incluso una mayoría de masas no pueda coaligarse y actuar, durante un tiempo, como una unidad. Sin embargo, una mayoría de masas se convierte en una «mayoría operante» sólo si adquiere alguna suerte de fijeza, de cohesión duradera. Para que esto ocurra, una mayoría de la población debe componerse de personas *identificadas* con un partido fuerte, una clase o una raza. En las democracias occidentales no suele producirse. En general, las mayorías de masas son también mayorías intermitentes y móviles incapaces de apoyar o producir un gobierno de mayoría (*rulership*) en el sentido fuerte de la expresión. Así que, respecto de las mayorías de masas, hay poca base para temer un tiranía de la mayoría; y la cuestión es que del *método de la mayoría* para adoptar decisiones uno no puede inferir que exista un grupo que constituye la mayoría y que toma las decisiones. El método mayoritario connota solamente una mayoría matemática; y no denota un sector mayoritario perdurable de una colectividad [11].

Según he apuntado la idea global es evitar que se conceda «todo el poder» a mayorías o minorías. Nuestro análisis mostrará que esto es precisamente lo que sucede. En particular, a lo largo del proceso electoral de votación las mayorías concretas producen minorías concretas, que a su vez se ven sometidas al criterio mayoritario —y esto a lo largo de todo el camino desde la masa del electorado hasta el gobierno [12].

---

[10] La función canalizadora de los partidos aparece subrayada en mi obra *Parties and Party Systems*, cap. 3.1. Sin partidos, el cincuenta por ciento más uno se aproximaría a un resultado aleatorio.

[11] Nótese que no me refiero a la cuestión técnica de que el método mayoritario no tiene por qué reflejar, y con frecuencia no lo hace, las preferencias de una mayoría substantiva, de una voluntad mayoritaria.

[12] Para elementos adicionales y usos generalmente aceptados del «gobierno de mayoría», véase en general Elias Berg, *Democracy and the Majority Principle* (Stockholm: Akademiförlaget, 1965); y J. R. Pennock, «Sensibilidad, responsabilidad y gobierno de mayoría», *American Political Science Review*, septiembre, 1952, y su artículo «Gobierno de mayoría», *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 9. Véase también H. McClocky, «La falacia del gobierno de mayoría absoluta», *Journal of Politics* II (1949): 673-54.

VI.3 *Elección, selección y mala selección*

La construcción vertical de la democracia depende de elegir y de las elecciones —elecciones libres, periódicas y competitivas. La aplicación plena y decisiva de la «regla de la mayoría» como regla de juego *y* como *forma concreta de gobierno* se produce en las elecciones.

Por muy sorprendente que pueda parecernos, la idea de la regla de la mayoría y, específicamente, del criterio de la mayoría se remonta como máximo a Locke [13]. Cuando Aristóteles hablaba del «gobierno de muchos», describía un estado de cosas, no un criterio normalizado para resolver controversias y tomar decisiones. Que esto era así entre los griegos lo prueba el hecho de que las democracias griegas generalmente elegían cargos por sorteo, por un mecanismo de azar. El autor medieval que revivió la idea de la soberanía popular, Marsilio de Padua, usaba la expresión *major et valentior pars*: la parte mayor y más capaz. A través de la Edad Media y más tarde, la noción de *major pars*, de la mayoría, nunca se separó de la de *melior pars*, de la mejor parte. Y aunque puede afirmarse que desde Locke el criterio mayoritario comienza a perfilarse tal y como lo conocemos, es decir, como criterio cuantitativo divorciado de atributos cualitativos, hasta la Revolución francesa esa separación no se hizo evidente. Rousseau, por ejemplo, no tuvo parte en este desarrollo, pues su «voluntad general» era «general» en virtud de la cualidad de un interés objetivo. ¿Por qué se fue aceptando tan lentamente y a regañadientes el principio de mayoría? La respuesta es simplemente que el derecho de la mayoría no equivale a la justicia o la exactitud de la mayoría. En 1801, en su primer «Discurso inaugural», Jefferson dijo: «Aunque la voluntad de la mayoría debe prevalecer en todos los casos, para que sea justa debe ser razonable.» Así pues, Jefferson decidió considerar prioritario el principio de mayoría, pero con pleno entendimiento de la que la «legitimidad» no puede residir tan sólo en los números. Royer-Collard, unas décadas después, formuló la objeción con gran precisión: «La voluntad de uno, la voluntad de muchos, la voluntad de todos, es sólo una fuerza que puede ser más o menos poderosa. A ninguna de estas voluntades, por el mero hecho de ser pura y simplemente voluntades, se debe obediencia ni el mínimo respeto» [14]. Y Taine, en 1885, resumió enérgicamente en una famosa

[13] El tratamiento estándar es el de W. Kendall, *John Locke and the Doctrine of Majority Rule* (Urbana: University of Illinois Press, 1941). Sin embargo, Kendall interpreta equivocadamente a Locke al considerarlo un defensor convencido del gobierno de mayoría. Realmente, Locke lo acepta por conveniencia.

[14] Citado en de Jouvenel, *Du Pouvoir*, p. 310.

frase el motivo crucial de la queja: «Diez millones de ignorancias no hacen un saber» [15].

El problema, o la perplejidad, puede formularse así: ¿cuál es el *derecho* de una pura cantidad? ¿Por qué tiene más valor el mayor número? Personalmente dudo de que exista una respuesta definitiva a esta cuestión. Sin embargo, por muchas vueltas que le demos la respuesta gira en torno a un factor cuantitativo. Por ejemplo, podemos construir el principio de mayoría como una implicación necesariamente lógica de la igualdad de voto y sostener, sobre esa base, que cada voluntad tiene «igual valor» que cualquier otra y que, por lo tanto, cuanto mayor sea el número de voluntades reunidas, mayor el «peso de valor» colectivo. Pero este y otros argumentos similares no son inatacables, pues la réplica puede seguir siendo que los números crean poder, no derecho. Una mayoría es una cantidad, y una cantidad no puede crear una calidad.

Recientemente, Douglas Rae y Michael Taylor han dado, sobre bases probabilísticas, un giro y una profundidad nuevos a la defensa del criterio mayoritario. Rae asume, al modo de Rawls, un «velo de ignorancia». En la posición original los individuos desconocen cuál será la agenda y cómo actuarán los otros al respecto. De ahí que el individuo prefiera una norma de voto que minimice la probabilidad de que él apoye una propuesta que sea derrotada, o de oponerse a una que triunfe, y la regla de la mayoría es de ese tenor, pues minimiza la probabilidad de perder en la votación. En palabras de Rae, el desarrollo argumental es el siguiente: «Bajo la regla de la mayoría la frecuencia esperada (sumada) de los acontecimientos A y B es mínima, y la mayoría, por lo tanto, es óptima según este criterio. Esto a su vez sugiere... que la regla de la mayoría maximiza la probabilidad de que nuestro individuo (anónimo) "conseguirá su propósito" respecto a una propuesta determinada. Y esto, a la larga, indica que la regla de la mayoría optimizará la correspondencia entre los valores individuales y las medidas políticas colectivas» [16]. Me inclino ante la ingeniosidad de lo expuesto y, sin embargo, siento que el

[15] H. Taine, *Origines de la France Contemporaine* (1875), Prefacio.

[16] Véase D. Rae, «Normas de decisión y valores individuales en la opción constitucional», *American Political Science Review*, marzo, 1969 (la cita proviene de la p. 42); y M. Taylor, «La prueba de un teorema sobre el gobierno de mayoría», *Behavioral Scientist*, mayo, 1969. Puesto que Rae habla frecuentemente del «comité», sospecho que está pensando en un grupo pequeño. Si es así, su argumentación se hace más plausible; pero realmente Rae apoya la definición omnicomprensiva de Black (que critico en el cap. VIII, n. 21). Una ingeniosa defensa del gobierno de mayoría se encuentra en Bruce A. Ackerman, *Social Justice in the Liberal State* (New Haven: Yale University Press, 1980), cap. 9, especialmente pp. 274-93.

argumento extrema la plausibilidad y las probabilidades hasta un punto de disolución. El teorema de Rae-Taylor parte de frecuencias seleccionadas al azar y probabilísticamente significativas. Pero ninguna de las dos condiciones se cumple. No es probable que ningún votante normal sienta que la regla de la mayoría es «mejor» porque con ella las posibilidades de perder en las votaciones sean menos frecuentes o, a la inversa, porque dicha regla suponga que se encontrará más frecuentemente del lado ganador. Si éste fuera un cálculo, estaría equivocado, pues el votante no dispone durante su vida de adulto de bastantes ocasiones para que tales frecuencias puedan producirse.

Pero, ¿por qué construir la justificación del principio de mayoría bien sobre la base de las posibilidades de triunfo, bien sobre las bases de su legitimidad? ¿Por qué no defenderlo, al igual que Churchill justificaba la democracia, recurriendo al argumento de que se trata de un criterio pésimo, si se exceptúa que los otros son peores? Después de todo, se trata de una *técnica*, de un instrumento. Toda sociedad necesita normas procedimentales, de solución de conflictos, de adopción de decisiones; y la regla de la mayoría es ese procedimiento o método que mejor se adecua a las exigencias de la democracia. Esta es mi opinión. Con todo, los instrumentos lo son *para* algo. Y parece haber llegado el momento de examinar con más atención para qué es el instrumento y cómo actúa.

Acabo de decir que la regla de la mayoría es la norma procedimental más apropiada a la democracia. Pero, ¿por qué es así? ¿Por qué, por ejemplo, es mejor que la regla de la unanimidad? La respuesta inmediata es que la regla de la mayoría evita el empate aun permitiendo que amplias colectividades tengan voz y voto [17]. Pero también se habla de la regla de la mayoría como criterio de adopción de decisiones; aquí su «mejor condición» no puede ser defendida a ultranza. La adopción de decisiones es una categoría muy amplia que abarca fenómenos dispares. Decimos que los electores deciden; pero las decisiones electorales son muy distintas de la adopción de decisiones, entendida como proceso de deliberación sobre un problema. Así, lo que un electorado decide no es lo que un comité decide; a decir verdad, el hecho de decidir en unas elecciones tiene poco en común con una decisión deliberante [18]. En particular, las decisiones electorales, en cuanto tales, son muy restringidas; meramente o sobre todo «deciden quiénes serán los decisores». Reservemos, por lo tanto, la noción de adopción de decisiones a cómo «deciden los decisores» y hablemos simplemente, en el contexto electoral, de elección o selección. Así, nuestra referencia es aquí *la regla de la mayoría como instrumento electoral* (no como instrumento de la adopción de decisiones). La pregunta ahora es: ¿cómo actúa la regla de la mayoría en cuanto instrumento electoral-selectivo?

Aunque pocos lo saben, la forma de dirigir las elecciones, el voto secreto, la mayoría simple *versus* la mayoría cualificada, todo esto y más fue virtualmente inventado por los monjes, y llegó hasta nosotros procedente de ellos. No hay nada sorprendente en esto. Ya en el siglo VIII las órdenes monásticas tenían que resolver el problema de elegir a sus superiores. Y dado que los monjes no podían recurrir a la herencia o a la fuerza, tuvieron que encontrar una forma de seleccionar a sus «cabezas» eligiéndolas. Como resultado de la experiencia y de los experimentos realizados durante siglos, el constitucionalismo electoral de las diversas órdenes religiosas adquirió una perfección y una complejidad insuperables [19]. Y el elemento central y constante de ese constitucionalismo es precisamente el cómo la *major pars* debe relacionarse y debe ser condicionada por la mejor parte: la *sanior pars* o la *melior pars*. A pesar de las óptimas condiciones en que se produce el caso de las órdenes religiosas, los monjes sabían muy bien que incluso ellos no eran ángeles, y nunca dejaron de trabajar para elegir a los más capaces y mejor dotados y para asegurar que una mayoría de los peores no derrotara a una minoría de los mejores [20].

---

[17] Estas son características compartidas. Si se trata sólo de evitar un atolladero, el gobierno de mayoría carece de superioridad sobre el gobierno autoritario o dictatorial.

[18] En el cap. VIII, sec. 5, analizo con mayor detenimiento estos puntos (y específicamente la adopción de decisiones de tipo comité). La distinción entre opciones electorales y deliberaciones continuas sobre el problema explica también por qué no me extiendo sobre el problema de la intransitividad de las preferencias, tal y como lo plantea la «paradoja del voto» de Arrow. Arrow llega realmente a un «teorema de la imposibilidad general» que demuestra, dadas ciertas condiciones, la imposibilidad de alcanzar opciones sociales válidas en el sentido de que las decisiones mayoritarias no pueden pretender ser el reflejo de las primeras preferencias de la mayoría. Cfr. Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (New York: Wiley, 1951, 1963); pero especialmente su resumen «Valores y adopción de decisiones colectivas», en P. Laslett y W. Runciman, eds., *Philosophy, Politics and Society*, 3.ª serie (New York: Barnes & Noble, 1967). Si bien la paradoja del voto de Arrow da lugar a una discusión apasionante, en relación con el comportamiento electoral el problema se ha desproporcionado; y yo opino con W. H. Riker que la «concepción liberal mínima» ni requiere ni asume que el voto revele una voluntad popular congruente (véase *Liberalism Against Populism* [San Francisco: Freeman, 1982], p. 244).

[19] Solamente la evolución del constitucionalismo de la República de Venecia presenta un grado comparable y quizás mayor de sofisticación. El estudio fundamental es el de G. Maranini, *La Costituzione di Venezia*, 2 vols. (Venezia: 1927, 1934).

[20] La importancia del constitucionalismo de las órdenes religiosas y de la evolución de sus técnicas electorales está reflejada por la obra de Léo Moulin, «Sanior et Major Pars», *Revue Historique de Droit Français et Étranger*, vols. 3 y 4

En el mundo laico, el antiguo régimen se derrumbó primero y principalmente porque el pueblo dejó de aceptar una sociedad cuyo principio organizador era el privilegio heredado —el privilegio separado de la capacidad y del mérito. Nuestro mundo democrático-liberal nació de la defensa del principio de que el gobierno injusto de los no elegidos —los que tienen el poder por derecho hereditario o por conquista— debía ser reemplazado por el gobierno de los «seleccionados». Los hombres querían escoger a quien iba a gobernarlos, y reclamaban el derecho de situar *su* percepción del mérito y la capacidad en lugar del auto-declarado o auto-atribuido. A ninguna sociedad de la que tengo noticia le interesa ser gobernada por los peores. Así pues, la nota distintiva de la democracia reside en que ninguno puede proclamarse, *por sí mismo*, «mejor» que cualquier otro; esto lo deben decidir *otros*. Las elecciones, por tanto, han sido concebidas como un instrumento de *selección* en el sentido cualitativo del término. Todavía John Stuart Mill da testimonio del hecho de que, en principio, también en nuestras democracias las elecciones se preconizaban y establecían como un instrumento cuantitativo ideado para realizar una opción cualitativa, pues el hilo argumental de su obra política principal es precisamente diseñar un sistema de gobierno representativo en el que el parlamento estuviera formado por la «propia élite del país» [21]. Frecuentemente los proyectos no resultan como se pretende. A medida que transcurrió el tiempo el énfasis cuantitativo ocupó el lugar del cualitativo. Aunque la intención original era contar para seleccionar, en las democracias actuales el instrumento se ha apoderado de su propósito. El gobierno de mayoría, como señala la crítica, se ha convertido en una pura «regla de la cantidad» presidida por la máxima: consigue cuantos votos puedas, como puedas. Nos encontramos así con un facsímil de la ley de Gresham. De la misma manera que las manzanas podridas contaminan a las buenas, la ley de la cantidad *devalúa la calidad*. Si con las elecciones se pretendía seleccionar, realmente seleccionan mal o equivocadamente, es decir, *seleccionan al revés*. Bajo la ley de los números, la mayoría de las veces aquellos que son dignos de ser elegidos resultan excluidos

(1958), pp. 368-97 y 491-529. Véase también su *Le Monde Vivant des Religieux: Dominicains, Jésuites, Bénédictins* (Paris: Calman Lévy, 1964).

21 *Considerations on Representative Government* (1861), cap. 7 (p. 113 en la edición de Liberal Art Press, New York, 1958). Es digno de notar que Mill ya empleó *elite* (en el sentido adoptado luego por Pareto). La cita pertenece a un contexto en el que se elogia el sistema de representación proporcional de Hare; sin embargo, también refleja un tema persistente de sus *Considerations*. Mill estaba tan preocupado por asegurar el influjo de los «mejores» que preconizaba (cfr. cap. 8, pp. 133-43 en la ed. de 1958) un voto plural basado en criterios de educación y ocupación. Véanse también las notas 77 a 79 *infra*.

por los que no lo merecen. A la postre, «el liderazgo valioso» es sustituido por un liderazgo pobre, por un liderazgo indigno [22].

Se dirá que ningún instrumento posee virtudes sin defectos y que, en cualquier caso, resulta inevitable que a lo largo del proceso la importancia atribuida a lo cuantitativo reemplace el énfasis en lo cualitativo. Es posible. Sin embargo, también es cierto que la democracia, para existir, necesita los valores. ¿Cómo se explica entonces que aquellos que clamaban en nombre de los valores hayan guardado silencio a este respecto? Después de todo, las elecciones son el punto de partida crucial en la construcción vertical de la democracia. Si es cierto que las elecciones seleccionan equivocadamente y, en realidad, contraseleccionan, se deduce que mucho de lo que la democracia es comienza con mal pie. Si los valores son importantes —y lo son para sus preconizadores y para mí—, la preocupación por los valores debería hacerse notar en todos los puntos relevantes.

Si tenemos que opinar, sin embargo, a tenor con el debate actual sobre los sistemas electorales, es evidente que el problema de la selección y, en relación con ello, el de la calidad del liderazgo, ha desaparecido totalmente de vista. Nuestra atención se ha visto monopolizada crecientemente por el problema de la «representación exacta», de si los votos se transforman correcta o incorrectamente en escaños. No tengo nada en contra de esa polémica, excepto que no puede desplazar otras preocupaciones. El que los sistemas electorales produzcan o no parlamentos que representen a sus electorados «proporcionalmente» es un problema. El que los sistemas electorales sean procesos selectivos que escojan o no a los peores es otro. Que las elecciones deben cumplir una *función de reflejo* es una legítima demanda. También considero que lo es el que cumplan una *función selectiva*. Empero, hasta donde llega mi conocimiento, Ernest Baker fue el último autor notable en destacar (en 1942) que «no podemos abandonar la idea de valor; no podemos entronar a la mayoría simplemente por ser la mayoría y por ser superior en cantidad. Tenemos que encontrar la forma de vincular el valor y la cantidad como cosas unidas inseparablemente» [23]. Los años sesenta se caracterizaron por un retorno

22 Mill ya expresó la queja del siguiente modo: «En el momento actual, y con el consentimiento general, se está haciendo cada vez más difícil para cualquiera que posea sólo talento y carácter conseguir ingresar en la Cámara de los Comunes» (*Considerations*, cap. 7, p. 112, en la ed. de 1958). En Estados Unidos este motivo de protesta (que es un lugar común en la Europa continental) se aplica sobre todo a la maquinaria y a la política locales. Empero, C. Wright Mills señaló: «conocimiento y poder no están verdaderamente unidos en el seno de la clase gobernante» (*The Power Elite*, p. 351).

23 *Reflections on Government*, p. 66. Entre las pocas excepciones subsiguien-

vigoroso de la preocupación por los valores. Aun así, son aquellos que más se quejan hoy del escaso apego a los valores de la democracia los que más evitan la búsqueda de «alguna forma de vincular el valor y la cantidad». Más adelante llamaré a capítulo a este daltonismo fácil [24]. Por el momento deseo subrayar que la regla de la mayoría no es mejor instrumento que otros si permitimos que se convierta en una pura regla de poder cuantitativo. Si la ley de los números es hoy en día un hecho, necesita incluso más que otros hechos ser contrarrestada por una presión valorativa. Este capítulo trata de ello. Pues una democracia que se rinde ante la inexorabilidad de un liderazgo sin valor, de una mala selección, es una democracia que el propio *demos* termina por considerar indigna de su apoyo.

VI.4 *Minoría y élites*

Una vez estudiados los múltiples significados de «mayoría», procedamos ahora a examinar «minoría», no sólo en sus significados varios, sino también en sus acepciones de clase política, clase (dominante), élite(s), élite del poder, élite gobernante, minorías dirigentes liderazgo y otras. La riqueza de denominaciones no implica en modo alguno que la «minoría» tenga la ventaja (sobre el término mayoría) de contar con un nombre para cada significado. Por el contrario, la abundancia de denominaciones ha añadido confusión a la profusión: se utilizan «distintas etiquetas» para referirse al mismo concepto, y la misma denominación comprende distintos conceptos» [25].

Comencemos por despejar el terreno señalando que todas las expresiones mencionadas anteriormente se refieren a alguna suerte de parte menor *concreta*, y no a la «minoría» como producto de los procesos democráticos (tal como el sector de población que ha sido derrotado en las elecciones o la porción menor de un parlamento). En segundo lugar, cuando el analista político trata de la democracia vertical, no le interesa cualquier tipo de minoría, sino sólo aquella que equivale a alguna clase de *grupo controlador*. Ciertamente las minorías religiosas, étnicas, lingüísticas, y otras, desempeñan un importante papel en política; pero no participan en el debate vertical a menos que actúen como un grupo político de control. El objeto de nuestro estudio se reduce, pues, a lo que sigue: el alcance y la modalidad del

tes se encuentra el ensayo de Luigi Einaudi, «Major et Sanior Pars», en *Il Buongoverno* (Bari: Laterza, 1954), esp. pp. 92-93.

[24] En las secciones 8 y 9, *infra*.

[25] A. Zuckerman, «El concepto "*elite* política": Lecciones de Mosca y Pareto», *Journal of Politics*, 39 (1977): 327.

poder de control político de aquellos grupos que son más pequeños que la mitad del universo sobre el cual se ejerce ese poder. No hace falta decirlo, los *recursos* del poder político pueden ser no políticos (económicos o de otro tipo). Debería quedar claro, por tanto, que un poder de control es *político* cuando su recurso de base es una posición política, o cuando quiera que actúa por los cauces de la política y afecta a las decisiones de los autores de la política [26].

Otra cautela previa se refiere a la diferencia entre la pregunta ¿qué es una minoría que controla? y la cuestión ¿quién pertenece a una minoría que controla? El primer interrogante plantea un problema conceptual; el segundo un problema empírico. La tarea conceptual es definir «los grupos controladores» teniendo en cuenta sus caracteres, e identificarlos, si difieren, mediante distintas etiquetas. El problema empírico consiste en averiguar si realmente existen grupos controladores y quién controla qué. Para el análisis conceptual necesitamos un marco y una tipología, en tanto que el trabajo empírico estriba en comprobar si existe grupo controlador tal y como se ha definido, es decir, tal cual se ha caracterizado mediante los rasgos que se le han atribuido. El dejar de percibir la peculiaridad de ambas investigaciones o de plantearlas en el orden apropiado —conceptual antes que empíricamente— ha llevado a una «literatura teórica sobre las élites y el poder... (que) nada en un mar de confusión inefable» [27].

Los criterios para distinguir una minoría controladora son numerosos. De entre ellos, dos revisten singular importancia. El primero el *altimétrico*: un grupo controlador es el que está situado, en la estructuración vertical de las sociedades, «en la cima». De acuerdo con ello podemos decir que en toda sociedad el poder reside en una *clase del poder superior* *. El criterio altimétrico presume que el que está en la cúspide «tiene poder»; una presunción basada en la lógica de que el tener poder te lleva a la cima y de que, ciertamente, uno tiene poder porque se encuentra en la cima. Podría replicarse diciendo que el criterio funciona mientras nos encontramos con una pirámide de poder, pero no tanto en el supuesto de una «estratarquía» [28], es decir,

[26] Es innecesario para lo que me propongo ahora analizar los entresijos del concepto de poder. Véase Dahl, *Modern Political Analysis*, cap. 5; J. G. March, «El poder del poder», en D. Easton, ed. *Varieties of Political Theory* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966); Jack H. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power* (New Haven: Yale University Press, 1975); Jan-Erik Lane y H. Stenlund, «Poder», en Sartori, ed., *Social Science Concepts*. Respecto a la relación entre «poder» y «autoridad», véase la sección 2 del cap. VII.

[27] A. Giddens, en P. Stanworth y A. Giddens, eds., *Elites and Power in British Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 1974), p. IX.

* «Top power class», en el original. *(N. del T.)*

[28] La noción de etratarquía está desarrollada por S. Eldersveld, *Political*

de una configuración del poder sin un vértice (una pirámide desordenada y truncada). Sin embargo, el criterio altimétrico también es aplicable a una estratarquía con tal de que especifiquemos que cada estrato posee su propia parte superior (y de que se expliquen las complejidades subsiguientes). Digamos, pues, que según la perspectiva altimétrica cada sociedad es una estratarquía y que la estratocracia resultante puede estar concentrada en un vértice o distribuida entre varios de ellos.

El criterio altimétrico realmente se limita a sancionar un estado de hecho: quien está en la cima lo está, y el que se encuentra allí es «poderoso», tiene y maneja poder. Pero, ¿puede eso ser todo? Las sociedades del medievo y las de tipo feudal descansaban en el principio de que cada persona debía vivir de acuerdo con su propio *status*; empero, durante la Edad Media se elaboraron los principios de la *pars sanior*, *melior* y *valentior*. Y el antiguo régimen fue destruido precisamente en nombre del criterio valorativo según el cual la construcción vertical de la sociedad debía ser encomendada a la eminencia (reconocida). Desde esta óptica, no se está en la cima porque se tenga poder sino, totalmente lo contrario, una persona tiene poder y se encuentra en la cima porque lo merece. El segundo criterio es, pues el *criterio del mérito*.

¿Cómo trasladar estos criterios a la nomenclatura actual? Puesto que al final fue el término élite de Pareto el que prevaleció [29], es importante comprender por qué Pareto lo adoptó y cómo lo concibió. En su *Tratado* se dice claramente que «élite» se refiere a la gente que ostenta la clasificación más alta en «capacidad» en su ámbito de actividad [30]. Pero es en una obra anterior donde Pareto más se aproxima a proporcionarnos una definición completa del término, que reza así:

Parties: A Behavioral Analysis. Nótese que mi argumento no guarda relación con la estructura clasista y no se ve alterado, por lo tanto, por el hecho de que la estructura sea piramidal, hexagonal, superpuesta o, como apunta G. Lenski, *Power and Privilege: A Theory of Social Stratification* (New York: McGraw-Hill, 1966), recíproca.

[29] Vía Lasswell, como veremos. Así C. Wright Mills dice «elite de poder», Dahl «elite gobernante», y así sucesivamente. La expresión de Mosca era, en cambio, «clase política». Mosca también empleó «clase dirigente»; pero esta última es periférica en su pensamiento. Según A. Lombardo, *La Struttura del Potere* (Roma: Bulzoni, 1972), pp. 27-34 y passim, clase dirigente se aplica al aspecto sociológico del pensamiento de Mosca, que Lombardo distingue claramente de su ciencia política. La diferencia básica entre Mosca y Pareto consiste en que la clase política de Mosca es un concepto político referido al problema de la organización y del ejercicio del poder político; las élites de Pareto son un concepto de la dinámica social (con un alcance mucho mayor) centrado en las cualidades necesarias para formar parte de esa clase (la teoría de los residuos), y en las causas de su origen y decadencia (la teoría de la circulación de las élites).

> Estas clases [los hombres clasificados según su grado de influjo y de poder político y social, o «las denominadas clases superiores»] *constituyen una élite, una «aristocracia»* (en el sentido etimológico: *aristos*=el mejor). Mientras el equilibrio social es estable, la mayoría de sus miembros componentes parecen estar evidentemente dotados con ciertas cualidades, buenas o malas, que aseguran el poder.

Apenas puede dudarse de que Pareto escogiera *elite* a causa de que el término implicaba en francés e italiano —sus dos lenguas connaturales— la connotación latina de *eligere* (una opción selectiva) y por ello, aunque indirectamente, el significado originario del griego *áristoi* —los mejores por excelencia (no por nacimiento). Así pues, el concepto de Pareto es, primero, cualitativo, y se convierte en altimétrico implícitamente. Ciertamente, tal implicación proporciona la clave de la «circulación de las élites» paretiana. A saber, cuando están unidos los méritos y el poder el equilibrio social es estable; cuando están desunidos, tiene lugar un desequilibrio que produce una circulación: las élites *de facto*, altimétricas, son desplazadas por las «capaces», es decir, por las verdaderas élites. Por lo tanto, si bien cabe afirmar que el concepto de Pareto era meritocrático y altimétrico, *ambas* cosas a la vez, sin embargo los dos criterios están vinculados en ese orden, y el ganador último, para Pareto, siempre es, en la historia, la élite capaz, no la élite en el poder.

A mi juicio, fue Lasswell quien, más que ningún otro, utilizó «élite» como una categoría general para tratar de lo que hemos llegado a denominar después el «modelo de la élite gobernante». Pero Lasswell adoptó el término, no el concepto. En Lasswell la connotación cualitativa de la palabra élite desaparece. Una de sus definiciones típicas dice así: «La élite política es la clase del poder superior» [32]. Esta es una connotación puramente altimétrica. En alguna otra parte, élite coincide simplemente con el hecho de «tener poder», como en la definición siguiente: «Las élites son aquellas con el máximo poder en un grupo» [33]. Como todos pueden constatar, se trata de una transformación radical del concepto de Pareto; una transformación cuyo mérito es sobrepasado por su demérito. El primero es analítico, a saber, es útil analíticamente diferenciar el carácter altimétrico (o la

[30] Véase *Trattato di Sociologia Generale* (1916), núms. 2027 y 2031.

[31] *I Sistemi Socialisti* (1902), ed. italiana (Torino: UTET, 1954), p. 21 (mi traducción, cursivas en el original). La mejor guía del laberinto paretiano es la antología seleccionada e introducida por S. E. Finer, *V. Pareto: Soliological Writings* (Oxford: Pall Mall Press, 1975).

[32] «Agenda para el estudio de las élites políticas», en D. Marvick, ed., *Political Decision-Makers* (Glencoe: Free Press, 1961), p. 66.

[33] Lasswell y Kaplan, *Power and Society*, p. 201.

característica del poder *de facto*) del cualitativo. El segundo, el demérito, es semántico: ¿por qué decir «élite», si no se pretende decir nada de lo que el término significa, es decir, de lo que implica por su fuerza semántica? Además, si el término «élite» no indica ya rasgos cualitativos (capacidad, competencia, talento), ¿cuál emplearemos cuando pretendamos aludir a estas características? La distorsión semántica genera, pues, una distorsión conceptual indirecta, como veremos después.

Me apartaría demasiado de mi propósito construir, o reconstruir, un marco general en el que las expresiones tradujeran el enfoque conceptual. Me limitaré a ratificar someramente los puntos abordados hasta el momento. En primer lugar, nuestro objeto de preocupación es el poder controlador de los *grupos controladores*. Con lo que quiere decirse que esta fraseología centra el problema mejor que ninguna otra. En segundo lugar, si pretendemos mejorar a Pareto con Lasswell y, recíprocamente, corregir a Lasswell con Pareto, tenemos que distinguir, terminológicamente, entre *estructura de poder y estructura de élite*. No todos los grupos controladores son, por definición, o por necesidad, «minorías de élite» (en el sentido primario de Pareto); pueden ser, simplemente, «minorías de poder» (en el sentido de Lasswell). Si es así, llamémoslas de ese modo; pues, o diferenciamos las etiquetas, o ambas cosas se mezclarán. Resta un tercer punto. Hemos concretado, al menos en una dimensión crucial, la noción de minoría: pero tenemos aún que especificar en un sentido básico la noción de *poder controlador*.

VI.5 *El Gobierno de la minoría: de Mosca a Dahl*

Cuando tocamos el núcleo de la cuestión, nos sentimos inclinados a referirnos a lo que Dahl denomina el *modelo de la élite gobernante*. Bajo este rótulo, en realidad lo que quiere significarse y discutirse es, sobre todo, la ley de clase política de Mosca. De ahí que yo prefiera hablar de «modelo de la clase gobernante». En cualquier caso, lo que importa es la noción de gobierno —*rule*. Como se ha indicado al analizar el gobierno de la mayoría, siempre que se piensa en el concepto de gobierno en el sentido de gobierno real, no todas las formas de gobernar son iguales. Y cuando se trata del gobierno de minoría, de las dos connotaciones de «gobierno» la que destaca no es la de gobierno-como-criterio, sino la de «gobierno-como-gobierno» *. Así podemos ahora examinar las implicaciones de las nociones de:

* *rule as ruling*, en el original. *(N. del T.)*

a) poder controlador, b) liderazgo, y c) gobierno. A mi entender la primera es la categoría más general, por dos razones. Cuando hablamos de grupos controladores y de poder, lo que importa son las formas y los medios reales del ejercicio del poder e independientemente de su intensidad. La noción de liderazgo, y por ello la de minoría o minorías dirigente(s), se aplica más específicamente a una clase política; pero su principal indicio semántico es que el «mando» es entendido en su significado débil, de poca intensidad. Finalmente, la noción de gobierno * se aplica definitivamente a una clase política, generalmente implica el uso del poder del aparato del Estado y apunta hacia un significado fuerte del «mando», es decir, al tipo más intenso de ejercicio del poder.

Los usos referidos permiten formular la controversia sobre el modelo de la élite gobernante (o como yo prefiero, sobre la ley de la clase gobernante) del siguiente modo: primero, si los grupos de control (minorías de poder) equivalen o no en un contexto dado a un singular o a un plural; segundo, y más precisamente, si tales grupos están o no (como en la fórmula de las tres ces de Mersel) caracterizados por la conciencia grupal, la coherencia y la conspiración; y tercero, si en un contexto dado las minorías de poder pueden ser o no pueden ser delimitadas con precisión. Según en qué lado de estas alternativas pase la prueba de la verificación, en un caso el descubrimiento se resume adecuadamente hablando de la *clase gobernante* en singular, y en el otro caso diciendo liderazgo y *minorías dirigentes* en plural. En último término la distinción básica que nuestros descubrimientos tienen que garantizar es la establecida entre a) gobierno por dominación y b) gobierno por liderazgo.

Hemos alcanzado así el punto en el que el análisis conceptual puede servir de base al análisis empírico, y exige, ciertamente, comprobación empírica y operacionalización. Fue sobre todo C. Wright Mills quien con su ascendiente sostuvo que Estados Unidos estaba de hecho dominado por una clase gobernante (Mills la denominaba «élite del poder») caracterizada como el complejo industrial-militar: una camarilla unida de ricos importantes, patronos asociados, los jefazos militares y un pequeño grupo de políticos clave [35]. Y es Dahl,

* *ruling*, en el original. *(N. del T.)*

[34] Esta formulación es de H. A. Hermens, *The Representative Republic* (South Bend: University of Notre Dame Press, 1958), pp. 21-25.

[35] *The Power Elite, passim.* Mills admitió que «la élite del poder conlleva hoy la coincidencia frecuentemente incómoda de poder político, económico y militar» (en A. Kornhauser, ed., *Problems of Power in American Democracy* [Detroit: Wayne State University Press, 1957], p. 166). Esta «coincidencia incómoda» no encaja del todo en la imagen de *una* élite de poder; sin embargo, Mills formuló la hipótesis de una clase gobernante en singular, cuya cohesión, cuando

sobre todo, quien replica a Mills con una crítica del modelo de la clase gobernante [36]. El modelo de Dahl es decisivo en todos los debates sobre las configuraciones del poder real de las sociedades políticas. Pues, finalmente, establece las condiciones probatorias para determinar si una comunidad política está o no controlada por un único grupo de poder coherente, por una élite gobernante (según Dahl), o (como yo prefiero) por una clase gobernante.

En primer lugar si asumimos que existe *una* clase gobernante, que una camarilla de poder controla realmente una sociedad, hay que probarlo. Pues en tal caso una clase política no es una mera categoría, una «clase» resultante de una clasificación; le estamos atribuyendo, en un lugar, una existencia operativa, concreta —y esa existencia debe ser descubierta. La cuestión es, en consecuencia, encontrar e identificar *quién es* la clase gobernante. Si la operación de descubrimiento fracasa, el supuesto inicial carece de base. En segundo término, hay que hacer operativo el sentido pleno de las nociones de poder y control. A este respecto, Dahl opina que el poder se ejerce o que un problema de poder surge verdaderamente sólo cuando una decisión resulta controvertida. De ahí que para demostrar la existencia de una clase gobernante haya que probar, según Dahl, el predominio regular de un grupo identificable y perdurable (el grupo de poder o gobernante) con respecto a una serie de decisiones controvertidas. Pero, ¿por qué circunscribir el «poder» a las decisiones que son discutidas? Dahl explica convincentemente que de otro modo atribuiremos probablemente el poder (el poder real) a los recursos o capacidades de poder —lo cual originaría una confusión que además abriría un proceso regresivo interminable hacia un poder que nunca llegaríamos a captar.

Los requisitos que Dahl apunta se han visto contrarrestados por la argumentación de Bachrach y Baratz según la cual también es poder el poder de eliminar los problemas, de apartarlos de la vista [37]; un

faltaba, era mantenida por una visión conspirativa de la historia. Una defensa de Mills se encuentra en K. Prewitt y A. Stone, *The Ruling Elites* (New York: Harper & Row, 1973), cap. 4. Entre las críticas, véase D. Bell, «La élite del poder reconsiderada», en H. Girvetz, ed., *Democracy and Elitism* (New York: Scribner's, 1967), pp. 320 y siguientes.

36 Véase «Una crítica del modelo de la élite gobernante», *American Political Science Review*, junio, 1958, pp. 463-69; y, respecto a la comprobación empírica, el estudio de Dahl sobre el poder de la comunidad, *Who Governs?* (New Haven: Yale University Press, 1961).

37 Cfr. P. Bachrach y M. S. Baratz, «Dos caras del poder», *American Political Science Review*, diciembre, 1962. En una obra posterior, *Power and Poverty* (New York: Oxford University Press, 1970), la segunda cara del poder se define, de forma muy distinta, como la «decisión» de no decidir, de impedir las deci-

argumento basado en la afirmación de Schattschneider de que «mientras algunos asuntos problemáticos son asumidos por la política, otros se ven descartados» [38]. Es ésta una afirmación de hecho. Sin embargo, Schattschneider la interpreta como una «movilización de la propensión» —lo cual resulta absolutamente gratuito. No es que yo niegue la propensión. Pero la opinión más sesgada consiste en llamar a todo propensión. Quizás haya de verdad requisitos funcionales previos para la existencia de cualquier sociedad [39]. Quizás, también, la política se haría inmanejable si todos los problemas posibles afloraran y se resolvieran simultáneamente. Así, quizás, esto no es propensión. En espera de que se matice y se sostenga una imputación seria de propensión, lo que nos resta es el aserto según el cual «los valores... son incorporados al sistema político» [40]. Efectivamente así esí. Pero, ¿qué relación guarda esa afirmación de perogrullo con el problema en cuestión, qué es (hay que recordarlo) si un único conglomerado de intereses siniestros dirige todo esto? La afirmación de Bacharach y Baratz es, tal y como está formulada, difícil de probar o de negar, y además se aparta del problema [41].

Con todo, creo que los requisitos de Dahl —la identificación de la clase dirigente (si se supone que existe), y verificación de las imputaciones de poder— resisten bien la crítica. Además, no es correcto argüir que tales condiciones son tan rigurosas que le dan la razón casi por definición. En realidad, esos requisitos se cumplen a la perfección en cierto número de sistemas políticos dictatoriales y en todos los regímenes comunistas, donde podría encontrarse (si estuviera permitido investigarlo) un grupo dirigente que supera las exigencias de Dahl. Por otra parte, las premisas de Dahl no deben llevar a inferir que

siones. Si bien esta redefinición es perfectamente aceptable, ya no constituye una crítica del enfoque de Dahl.

38 Citado por Bachrach y Baratz, «Dos caras del poder», p. 949.

39 Como lo expresa concisamente, por ejemplo, D. F. Aberle *et al.*, «Los prerequisitos funcionales de una sociedad», *Ethics*, enero, 1950. Pero véase R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe: Free Press, 1957), p. 33 y *passim*.

40 Bachrach y Baratz, «Dos caras del poder», p. 950.

41 Para críticas ulteriores, véase el debate «No decisiones en el estudio de la política local», *American Political Science Review*, diciembre 1971, pp. 1.063-1.104, esp. los «Comentarios» de F. W. Frey; y la refutación de N. W. Polsby, «Investigación empírica de la movilización de la propensión en la investigación del poder de la comunidad», *British Journal of Political Studies*, junio, 1979. Un intento de rescatar la tesis de la no decisión es la de S. Lukes, *Power: A Radical View* (London: Macmillan, 1975). El argumento de Lukes es criticado por B. Hindness, «Sobre el poder tridimensional», *Political Studies*, septiembre, 1976. Debería quedar claro que mi discusión no trata del nivel intermedio del poder, sino del nivel superior.

si uno no se encuentra una «clase dirigente» no se encontrará nada. Dahl se encara con *un* modelo de estructura de poder, no con *todos*, y demuestra de modo convincente que las expresiones «élite dirigente» y «élite de poder» (en singular) son inadecuadas y responden a una imagen equivocada del tipo de estructura de poder que existe en los Estados Unidos y, en general, en las democracias. Sin embargo, también existe una estructura de poder en las democracias.

Si la ley de Mosca significa que toda sociedad política se configura en su estructuración vertical como una pirámide o —si se trata de una estratarquía— como una figura roma, ello es tanto como no decir nada, pues afirmar que siempre habrá dominantes y dominados, gobernantes y gobernados, es una perogrullada. Para que no sea una trivialidad, hay que suponer que la ley de Mosca supone algo más, a saber, que todas las sociedades políticas están en última instancia controladas por *una minoría* —y la cuestión gira entonces en torno a qué pretende decirse con «una». Según Heisel, se requiere que la minoría sea consciente (de su interés de grupo), coherente y solidaria en el seguimiento de una línea común de acción. Aunque estas condiciones puedan darse, Mosca no las propuso por la sencilla razón de que sabía que difícilmente pueden generalizarse [42]. Por lo tanto, la condición generalizable debe ser una condición relativamente flexible, a saber, que una es «una» mientras no se vea fragmentada en múltiples grupos de poder antagonistas. Dicho empíricamente, para que una sea «una» debe ser identificable e identificada. Si, por el contrario, no podemos identificar nítidamente esa «una», resulta que la ley de Mosca no es cierta. Y yo creo que Dahl nos proporciona las herramientas empíricas para asegurar que Mosca no tiene razón por definición.

Pende aún la respuesta a la pregunta: ¿cuál es la estructura de poder vertical de las democracias? Según los criterios de Dahl, y (añadiría) según todos los criterios verificables ideados hasta el presente, las democracias se caracterizan por la difusión del poder —por una extensión de esa difusión que atempera el «modelo de la clase dirigente». Es obvio, por tanto, que el modelo aplicable a las democracias es otro, y lo investigaremos en su momento. Por ahora me limitaré a sugerir —para distinguirlo del otro— que podría describirse como modelo del *liderazgo de las minorías*, caracterizado por una multiplicidad de grupos de poder entrelazados, envueltos en maniobras de coalición. Ciertamente el hecho de que los procesos de

[42] Véase Meisel, *The Myth of the Ruling Class: G. Mosca and the Elite*, p. 4 y *passim*. Que ni Mosca ni Pareto propusieron la fórmula de las tres ces —consciencia, coherencia y conspiración— lo apunta, entre otros, Zuckerman, «El concepto "Elite Política"», pp. 332-34.

dirigir e influir sean, en las democracias, enormemente complejos y esquivos —como hemos visto al analizar el modelo de la cascada de formación de la opinión— no supone que las minorías de poder posean escaso poder o que se anulen entre sí. Quizás sí, quizás no. En ciertos momentos, podemos encontrar, como Riesman, un «sistema de grupo de veto» [43]. Pero en otros momentos podemos encontrar coaliciones ganadoras [44].

VI.6 *La ley de hierro de la oligarquía*

La inaplicabilidad del modelo de la clase dirigente a la democracia justifica, frente a la ley de Mosca, que la democracia no es un encubrimiento de la minoría. Pero otra línea de investigación lleva a la conclusión dramática y definitiva de que la democracia es «imposible»: es la de Michels. Sin duda, la ley de Michels —la ley de hierro de la oligarquía— cuestiona la misma posibilidad de la democracia. Es verdad que Michels no propuso una teoría general de la democracia; su esfuerzo se concentró en el partido político. El título originario de su obra más importante era *La sociología del partido político en la democracia moderna* [45]. No obstante, las conclusiones que pueden deducirse de su análisis son cruciales para la democracia en sí, por dos razones.

La primera es que un sistema democrático es en gran medida, en su funcionamiento real, un sistema de partidos. En palabras de Kelsen: «la democracia moderna está fundada totalmente sobre los partidos políticos; cuanta mayor es la aplicación del principio democrático, más

[43] Véase *The Lonely Crowd*. Riesman comparte la opinión de que «las teorías de la clase gobernante aplicadas a la América contemporánea parecen supervivencias espectrales» (p. 238; pero véase su cap. 11, *passim*).

[44] La literatura sobre élites y democracia es extensa y comprende bastante más que los aspectos preliminares discutidos en esta sección. Cfr., en general, S. Keller, *Beyond the Ruling Class* (New York: Random House, 1963); T. B. Bottomore, *Elites and Society* (London: Watts, 1964); Geraint Parry, *Political Elites* (London: Allen & Unwin, 1969), que también revisa las obras de F. Hunter, R. Dahl, N. Polsby y R. Preshus; A. S. McFarland, *Power and Leadership in Pluralist Systems* (Stanford: Stanford University Press, 1969); D. Rustow, ed., *Philosophers and Kings: Studies in Leadership* (New York: Braziller, 1970); P. Stanworth y A. Giddens, ed., *Elites and Power in British Society*; R. D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976). Véase también n. 2, *supra*.

[45] El libro apareció en alemán en 1911 y en italiano en 1912. Dado que Michels era bilingüe, ambos textos pueden considerarse originales. Fue traducido poco después con el título *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (1915; Glencoe: Free Press, 1966).

importantes son los partidos» [46]. Con la excepción importante, quizás, de en los Estados Unidos, los partidos políticos se han convertido en un elemento tan esencial que algunos autores consideran la democracia no simplemente como un sistema de partidos, sino como una «partidocracia» (*partitocrazia*), como una tiranía de partido, en la que el centro real del poder se ha desplazado, y concentrado, del gobierno y el parlamento, a, y en, los órganos de dirección de los partidos [47]. La segunda razón es que la fenomenología de los partidos posee una importancia paradigmática. Si la forma de vida democrática proviene de la creación voluntaria de comunidades *inter pares* libres y pequeñas —como así es—, también los partidos surgen como asociaciones voluntarias y constituyen, de hecho, su típica expresión política en las comunidades políticas democráticas de grandes dimensiones. Desde este punto de vista, los partidos son el tipo de organismo político que más se parece, o debería parecerse, al arquetipo de toda democracia política auténtica.

Indiscutiblemente Michels dirige su atención hacia un punto estratégico. A mayor abundamiento, Michels abordó el tema de la organización, y nosotros vivimos en un mundo cada vez más organizado (aunque esté desorganizado). Ningún campo del esfuerzo humano, en nuestros días, permanece ajeno a los intentos organizadores o a la ampliación o mejora de su organización. Desde cualquier óptica, por lo tanto, no podemos menospreciar la importancia del mensaje de Michels, que brevemente expuesto dice que la organización destruye la democracia y la convierte en una oligarquía. En sus propios términos: «Quien dice organización, dice tendencia a la oligarquía... La maquinaria de la organización... invierte totalmente la posición del líder respecto a las masas... Donde quiera que la organización es más fuerte, allí observamos un menor grado de la democracia aplicada» [48]. Según Michels, se trata de una «ley de hierro», de

46 *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, cap. 2. El vínculo entre democracia y partidos (en plural) se discute extensamente en mi obra *Party and Party Systems*, especialmente caps. 1-3.

47 Véase, por todos, G. Maranini, *Miti e Realtà della Democrazia* (Milano: Communità, 1958). De modo paralelo, la interposición entre el ciudadano y el Estado del sistema de partidos también crea dificultades a la teoría de la representación. En el curso del proceso de representación, es el partido, como Herman Finer apunta, el que se convierte en «rey». Citado en S. H. Beer, *British Politics in the Collectivist Age* (New York: Vintage Books, 1965), p. 88.

48 *La Sociologia del Partito Politico* (Torino: 1912), p. 33. Para leer un resumen de las tesis de Michels «sobre las tendencias oligárquicas de las organizaciones políticas», véase su *Studi sulla Democrazia e sull'Autorità* (Firenze: La Nuova Italia, 1933), pp. 58-59, donde se encuentra el párrafo siguiente escrito en 1909: «Si existe una ley sociológica que siguen los partidos políticos... esta ley, reducida a su fórmula más breve, debe rezar: "la organización es la madre del gobierno de los elegidos sobre los electores"» (p. 49).

un proceso que no puede prevenirse ni detenerse. Es inevitable que cada partido busque el mayor número posible de miembros; es inevitable, por lo tanto, que los «partidos de opinión» se conviertan gradualmente en «partidos organizativos». Y dado que el poder del líder aumenta a medida que crece la necesidad de organizarse, toda organización de partido tiende a ser oligárquica. Michels finaliza su estudio clásico con el siguiente aserto: «la existencia de la jefatura es un fenómeno inherente a todas las formas de vida social. No le incumbe a la ciencia determinar la bondad o maldad de tal fenómeno... Sin embargo, posee un gran valor científico y práctico el establecer el hecho de que todo sistema de liderazgo/dominación es incompatible con los postulados más esenciales de la democracia» [49].

Muchas críticas pueden hacerse al diagnóstico y a la prognosis de Michels. Para empezar, habla de la oligarquía de la organización sin definir jamás claramente estos conceptos. A este respecto, he sostenido en algún otro lugar que Michels puede haber formulado una ley de hierro de la *burocracia*, pero solamente una «ley de bronce» (de ninguna manera revestida de hierro) de la *oligarquía* [50]. Lo esencial de esta crítica es que, dado que hay muchas clases diferentes de organizaciones, no podemos concluir, sin matizar, que todas son necesariamente oligarquías incompatibles con la democracia. En segundo lugar, el campo de observación de Michels es muy restringido, pues se limita principalmente al partido social-demócrata alemán de su tiempo. En tercer lugar, Michels no está autorizado a pasar de la premisa «los partidos no son democráticos» a la conclusión de que «la democracia no es democrática». La prueba que aduce resulta insuficiente para la amplitud de su conclusión. A pesar de todo ello, la ley de Michels rige, por lo general, aunque sólo sea como una «ley

49 *La Sociologia del Partito Politico*, p. 419. El texto alemán reza *Führertum*, y el italiano *sistema di capi*; por lo tanto, traducir simplemente *leadership* (como en la versión inglesa) reproduce mal el texto. Yo añado, sin embargo, «liderazgo» para recordar que el concepto de Michels se extiende también, ante la ausencia de distinción, a la última noción.

50 En «Democracia, burocracia y oligarquía de los partidos», *Rassegna Italiana di Sociologia* 3 (1960), pp. 119-136, donde también señalo la diferencia entre los enfoques de Michels y Max Weber de la burocratización. Como estudios más generales, véanse la Introducción de Lipset a la edición Collier Books de la obra de Michels (New York, 162); y J. Linz, «R. Michels», *International Encyclopedia of the Social Sciences*, col. 10, y esp. su larga introducción a la edición italiana revisada de 1966 (Bologna: Il Mulino) de *La Sociologia del Partito Politico*. Una evaluación global es la de Giorgio Sola, *Organizzazione, Partito, Clase Politica e Legge Ferrea dell'Oligarchia in Roberto Michels* (Genova: E.C.I.G., 1972).

de bronce»[51]. En efecto, la primera objeción puede refutarse haciendo notar que el argumento básico respecto a la organización es una generalización, cuya índole imprecisa no expresa una tendencia continua persistente. A la segunda objeción se puede responder diciendo que la muestra de Michels (el partido social-demócrata alemán anterior a 1914) es importante para los grandes partidos de masas europeos, que son, por lo general, escasamente democráticos en sus orígenes y actuaciones. Y la tercera objeción puede superarse señalando que si extendemos la investigación a otros sectores organizados de la actividad política —especialmente a los sindicatos—, no hallaríamos en ninguna organización a gran escala más democracia interna que la que Michels observó en los partidos políticos. Si ello es así, la tesis según la cual «la democracia conduce a la oligarquía»[52] sigue siendo válida.

Añádase, a modo de paréntesis, que si el antídoto contra la ley de Michels es «más participación», en ese caso nuestro entendimiento actual de la lógica de la acción colectiva contribuye aún más, si es que contribuye a algo, al pesimismo de Michels. Según Mancur Olson, los partidos y los sindicatos proporcionan a sus miembros y seguidores en sentido amplio bienes colectivos (indivisibles), es decir, beneficios correspondientes a cada miembro del grupo tanto si participa como si no y colabora en su consecución. Por lo tanto, el individuo «carece de incentivo para sacrificar voluntariamente su tiempo o su dinero para ayudar a que la organización consiga algún bien colectivo; él solo no puede ser decisivo a la hora de determinar si aquél se conseguirá o no pero, si se consigue merced al esfuerzo de los otros, inevitablemente podrá gozar de él en cualquier caso»[53]. Así pues, parece que cuanto mayor es la organización, menos «racional» resulta

[51] Como ha sido reconocido autorizadamente, entre otros, por M. Duverger: en la obra de Michels «las tendencias oligárquicas de las organizaciones de masas se describen aún en términos de la situación contemporánea» (*Les Partis Politiques* [Paris: Colin, 1951], p. X). De forma análoga S. M. Lipset escribe: «Las conclusiones obvias de este análisis son que los requisitos democráticos no pueden cumplirse generalmente en la mayoría de los sindicatos» (*Political Man* [Garden City, N.Y.: Doubleday, 1960], p. 394). Con frecuencia, la tesis de Michels se ve confirmada inconsciente o indirectamente. Véase, por ejemplo, H. Kariel: «las organizaciones voluntarias o asociaciones en las que confiaban los primeros teóricos del pluralismo... se han convertido en jerarquías gobernadas oligárquicamente» (*The Decline of American Pluralism* [Stanford: Stanford University Press, 1961], p. 2).

[52] *La Sociologia del Partito Politico*, Prefacio, p. XIII.

[53] *The Logic of Collective Action: Publis Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965), p. 134. Particularmente, «el individuo medio no se sacrificará por el partido al que apoya, ya que una victoria de su partido se traduce en un beneficio colectivo» (p. 164).

para sus miembros el reparto de las cargas reales o presuntas. Si es así, la misma naturaleza de los beneficios indivisibles, colectivos, contribuye a justificar y a motivar la apatía[54]. De ahí que haya hoy más razones que a principios de siglo para temer que las predicciones de Michels estuvieran bien fundadas.

Es obvio que me tomo muy en serio la argumentación de Michels. Y sin embargo la considero un ejemplo de un error fundamental de partida, de cómo podemos buscar la democracia sin hallarla jamás. Si estamos de acuerdo en juzgar un Estado democrático contrastando sus estructuras organizativas con las prototípicas asociaciones voluntarias, será difícil demostrar, con arreglo a ese criterio, que Michels está equivocado. Pero, ¿podemos pasar de una democracia cara a cara a una forma democrática a escala nacional como si ambas cosas fueran comparables y pertenecieran al mismo conjunto? Esta es la cuestión. Michels concebía la democracia a lo Rousseau[55]. En su formulación del problema Michels no difiere de Proudhon, Marx o Bakunin; todos se refieren a la matriz de las asociaciones voluntarias y, utilizándola como norma, llegan a la conclusión de que la democracia política en la que vivían y bajo la que vivimos carece de la forma organizativa correspondiente a ese prototipo.

En ese punto, las profecías se enfrentan. De un lado, la democracia tiene un futuro, pero su advenimiento se aplaza hasta el día en el que todas las superestructuras organizadas que la reprimen —sobre todo, el Estado— sean desmanteladas. De otro lado, las superestructuras, en todo caso, están destinadas a crecer, haciendo de la democracia algo irrealizable. En el primer supuesto, creemos posible incrementar hasta el infinito el prototipo de las asociaciones voluntarias, y convertirlo en esa entidad colectiva automotriz gigantesca, con la que soñaban Marx y los anarquistas. En el segundo, caso, reconocemos que a lo largo del proceso de ampliación el prototipo

[54] Como indicaré en la sección 8, más adelante, la teoría de la democracia participativa ignora simplemente la teoría de los bienes colectivos (sin mencionar a Michels). A. O. Hirschman replica a Olson señalando que «la acción dirigida al público pertenece... a un grupo de actividades humanas que... conlleva su propia recompensa», en la que el esfuerzo no es un coste, sino más bien «parte del beneficio» e incluso la recompensa misma (*Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*; Princeton: Princeton University Press, 1979, pp. 85-86). Esto se añade a los «incentivos selectivos» de Olson y explica lo que Olson deja pobremente explicado. No me parece, sin embargo, que el argumento de Hirschman sustituya al otro; a mayor escala y tomando en consideración períodos más largos de tiempo, la «ley de Olson» sigue siendo válida.

[55] Michels afirmó, en efecto, que los sistemas representativos no pueden desvirtuar el postulado de Rousseau según el cual el ejercicio de la voluntad no puede alienarse.

se deforma, y concluimos afirmando el carácter utópico de la democracia a gran escala. No obstante, a pesar de las diferencias entre ambas *profecías*, su *diagnosis* subyacente (en la medida en que afecta al presente) es la misma: nuestras denominadas democracias son apócrifas. Ambos bandos unen fuerzas, en su impacto práctico, en la misma negación porque tanto Michels como el perfeccionista, el pesimista y el optimista, buscan la democracia con el mismo candil. Y el problema está en el candil.

Que su luz no ilumina, o no ilumina lo suficiente, lo revela sin ambajes el hecho de que no esclarece en absoluto la diferencia entre nuestras pretendidamente falsas democracias y las no democracias reales —entre vivir bajo el gobierno de, digamos, Churchill o el de Hitler. Ni Marx ni Michels perciben ni explican esa diferencia. Son incapaces de explicarla, simplemente porque nunca comprendieron cómo nace una democracia a gran escala. Buscan la democracia en las estructuras, no en las *interacciones*. Quieren encontrarla inmovilizada *en*, algo dentro de algo, en lugar de buscarla en la *dinámica* entre grupos y organizaciones. Es cierto que las estructuras son importantes. Pero su importancia crítica se halla, respecto a cómo se produce una macro-democracia, en su interjuego. Si no se percibe este aspecto preliminar es posible que aterricemos allí donde la democracia o está muerta o no es posible, y que nunca lleguemos donde la democracia vive y existe. Michels buscó la democracia *dentro de* la gran organización. Pero la organización, después de todo, es una respuesta a la magnitud, a algo que de otro modo se nos escapa. Nos organizamos o recurrimos a las organizaciones no a fin de crear una estructura democrática, sino para contar con un cuerpo ordenado y eficiente —que es una cosa totalmente distinta. De esta consideración obvia resulta que nuestro problema —el entendimiento de cómo una comunidad política puede ser democrática— comienza exactamente donde Michels lo dejó. En vez de explorar dentro de las organizaciones, miramos al exterior, a la interacción entre organizaciones competitivas y contrapuestas —entre organizaciones políticas, ciertamente.

¿Por qué y para quién compiten? Lo hacen para conseguir partidarios y porque su fuerza dimana del número de los que les siguen. ¿Cómo compiten? Evidentemente, y abiertamente, prometiendo ventajas y beneficios a sus seguidores. Al final resulta que la mayoría desorganizada de los políticamente inactivos se convierte en el árbitro —y en último término en el *tertium gaudens*— en la lucha entre las minorías organizadas de los políticamente activos. Así que, cualquiera que sea el grado oligárquico de la organización de cada minoría cuando se examina desde dentro, incluso entonces el resultado de la competencia entre ellos es, en conjunto, la democracia. No es éste, desde

luego, el estado óptimo de cosas. Aun así y, si se quiere, a pesar de todo, del mero hecho de que el *poder* de decidir entre los competidores *se encuentre* en manos del *demos*, se deriva una macrodemocracia global. Esto es lo que ni Michels ni los marxistas en general ni muchos de los antielitistas actuales perciben. El único que lo vio, más claramente que nadie antes que él, fue Schumpeter. Llegamos así a la teoría competitiva de la democracia, que será nuestro próximo tema.

VI.7 *La teoría competitiva de la democracia*

En la teoría clásica de la democracia —según el razonamiento de Schumpeter— la selección de los representantes «se considera secundaria respecto del propósito principal... conferir el poder de decidir los problemas políticos al electorado»; pero la verdad del asunto es que la decisión de los problemas por el electorado resulta «secundaria respecto de la elección de los hombres que tienen que decidir». Partiendo de esta premisa, Schumpeter propone la definición clásica de la que ahora se denomina teoría competitiva de la democracia: «El método democrático es aquella ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas en la que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo» [56].

Como puede verse, la definición de Schumpeter es estrictamente procedimental: la democracia se resuelve en un método. Importa destacar que Schumpeter circunscribe su alegato al aspecto, o momento, de los factores de producción del proceso global de la democracia. De ahí que tengamos que preguntarnos: ¿cómo proseguimos el avance desde el método hacia sus consecuencias democráticas, es decir, desde los factores de producción hacia el producto democrático. Sugiero que la respuesta nos la da el principio de Friedrich, o regla de las «reacciones anticipadas» [57]. En nuestro caso, la regla puede formularse del

---

[56] *Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 269. Aunque la teoría competitiva de Schumpeter se apoya en una analogía económica fundamental, no es una teoría económica como lo es, en cambio, la de A. Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper, 1957). Hablo de la importancia del análisis de Downs en *Parties and Party Systems*, cap. 10. Para una evaluación general de las teorías económicas de la democracia, véase Brian Barry, *Sociologists, Economists and Democracy* (London. Collier-Macmillan, 1970), especialmente cap. 5.

[57] Esta regla fue formulada por Carl Friedrich en la segunda edición de su obra *Constitutional Government and Democracy* (Boston: Ginn, 1941), cap. 25. El capítulo fue omitido en la edición de 1950, pero la regla fue confirmada en la siguiente obra de Friedrich, *Man and his Government* (New York: McGraw-Hill, 1963).

modo siguiente: los políticos elegidos que pretenden ser reelegidos (en un contexto competitivo) están condicionados en sus decisiones por la anticipación (expectativa) de la reacción del electorado ante sus decisiones. La regla de las reacciones anticipadas nos proporciona pues el lazo entre los factores de producción y el producto, entre el procedimiento (indicado por Schumpeter) y sus consecuencias. La definición completa rezaría así: *la democracia es un subproducto de un método competitivo de reclutamiento de líderes.* Esto es así porque el poder de elegir produce también como resultado, a modo de retroacción, el que los elegidos tengan en cuenta el poder de sus electores. En resumen, *las elecciones competitivas producen democracia.* Y llamemos a lo expuesto —dentro del ámbito de la teoría competitiva— la teoría de la retroalimentación de la democracia.

Más adelante desarrollaremos esas ideas. De momento, lo importante es que mediante esa explicación del funcionamiento real de la democracia se percibe que la democracia a gran escala no es una ampliación ni constituye una mera adición de muchas «pequeñas democracias». Así pues, la analogía o la referencia no es ya el grupo voluntario de tamaño reducido, sino el sistema de retroalimentación, el sistema de las reacciones en cadena. Y considero que éste, no obstante la plétora de pretendidas sustituciones, constituye la *nueva* teoría de la democracia, o, mejor dicho, lo que hay de nuevo en la corriente principal de nuestra teoría.

Suele hablarse de la teoría competitiva de la democracia o, con con todas las palabras, de la *teoría competitiva de la retroalimentación,* como si fuese un «modelo». Admitámoslo como tal en uno de los significados permisibles del término. Siendo así, hay que advertir que un modelo, al menos en las ciencias sociales, nunca es una clave para todo. Si se ha afirmado siempre que toda democracia reside en la competencia interélites, el modelo en cuestión no justifica tal aserto. Ni tampoco plantea la perfectabilidad de la democracia. Resulta claro, por tanto, que la teoría competitiva de la democracia no es toda la teoría. Sin embargo, dota a la *teoría descriptiva* de una serie de condiciones *necesarias y suficientes* para que exista una democracia política. Es correcto decir que la teoría competitiva define «mínimamente» la democracia. Pero el hecho es que disponemos ahora de un modelo que explica lo que no se había explicado hasta el momento, y que de otra forma se entiende mal.

Schumpeter presentó su teoría como «otra teoría». Lo cual es cierto; excepto que a esa *otra* teoría se le pide demasiado y se la convierte en una teoría *alternativa.* A buen seguro, la opinión generalizada en la actualidad es que contamos con dos teorías alternativas de la democracia —la clásica y la competitiva— entre las que podemos escoger libremente o incluso se nos exige que lo hagamos. Pero, a mi juicio, ésa es una óptica y una opción totalmente equivocada.

La teoría de la democracia se inició, como se suponía, con una preocupación primordial por los fundamentos. Cuando la investigación adquirió cierto relieve, la atención empírica de la teoría se centraba sobre todo en el votante individual y en su asociación para la formación de mayorías. Sin embargo, cuanto más se progresaba tanto más evidente se hacía que los fundamentos no constituían el edificio completo, y que el edificio (la democracia vertical) no podía explicarse ni representarse como una comunidad política dirigida por la voluntad de la mayoría. En principio, la objeción a la «primera» teoría de la democracia liberal es, por tanto, que resulta *incompleta,* y que ese estado incompleto nos deja con fines muy simples e imprecisos. Retrospectivamente, podemos ahora constatar que la insuficiencia de la teoría pre-schumpeteriana es (fue) salvada mediante un exceso de prescripción en detrimento de la descripción: cuando la teoría no sabe cómo explicar algo recurre a lo que *debería* ser. En algunos momentos cruciales se despliegan los ideales en medio de un vacío de hechos o se camuflan como hechos. Lo que nos lleva a una situación en la que tenemos que preguntarnos si la democracia puede llegar a funcionar. Ello se debe a que la teoría inicial no capta el papel fundamental que juegan los mecanismos del sistema, ni que sus actores se ven obligados a competir frente a un mercado de consumidores. Y aquí es donde se produce la entrada de la teoría competitiva con sus elementos adicionales.

¿Cuál es entonces la base de la idea de que disponemos de dos teorías de la democracia alternativas y opuestas? Hasta donde llegan mis conocimientos, esa idea debe su plausibilidad a una reconstrucción histórica insostenible. Es verdad que siempre cabe hablar de una «teoría clásica» de la democracia anterior a la actual; pero la teoría clásica elaborada por los antielitistas es un ente del todo gratuito. Trataré de ello en la sección próxima. Ahora señalaré sencillamente que la teoría (por así decirlo) de las «dos teorías» de la democracia es realmente práctica. Si disponemos de dos teorías alternativas entre las que podemos escoger —y se nos dice que lo hagamos— la teoría competitiva puede abandonarse sin más mediante una frase: «escojo, entre las dos, la teoría clásica.» Pero no existe tal alternativa. Empero, puesto que el ataque antielitista se dirige simultáneamente (y, a mi entender, de forma confusa) hacia dos objetivos, a saber, la teoría competitiva de la democracia y la teoría poliárquica del pluralismo, es preciso, antes de responder a ese ataque, pasar de Schumpeter a Dahl.

Aunque Dahl se atiene a la teoría competitiva, su preocupación es distinta. Dahl comienza donde termina Schumpeter; o sea, Dahl

busca una difusión pluralista y un refuerzo de la competencia inter-élite a través de la sociedad como un todo. Si el problema de Schumpeter es entender el funcionamiento de la democracia, el de Dahl es, además, llevar la democracia más lejos. Teniendo en cuenta esa diferencia, permítaseme reformular a Dahl en mis propios términos, advirtiendo así al lector de las diferencias de estrategia. La estrategia básica de Dahl consiste en reservar la palabra democracia para el «sistema ideal» y emplear el vocablo «poliarquía» como su aproximación en el mundo real [58]. Por mi parte, acepto en cambio el término «democracia» para el mundo real, pero dividiendo su significado en dos mitades: la prescriptiva (normativa) y la descriptiva (denotativa) [59]. Se trata, como es obvio, de caminos paralelos para atacar el mismo problema, pero las estrategias marcan la diferencia. Una diferencia importante es que mi propia atención se centra, continuamente, en el influjo de los ideales en la realidad y, recíprocamente, en la receptividad de aquéllos por ésta, a los que también frustra y decepciona. Por tanto, mi línea investigadora se centra desde el principio en la *administración de los ideales*; y mi queja es que, a este respecto, nos encontramos todavía en la infancia. Todo marcha bien (espero) hasta que llego al nudo final: definir la democracia en su dimensión vertical. En ese momento, puesto que me incumbe definirla descriptiva y normativamente, mi estrategia me conduce, como se verá, a un terreno delicado.

Descriptivamente el «modelo de la retroalimentación» puede traducirse diciendo que la democracia es una *poliarquía electoral*. Para Dahl esa expresión sería redundante, pues su concepto de poliarquía comprende por definición elecciones libres y competitivas (así como otras características). Con todo, cuando las etiquetas tienen éxito, adquieren una vida propia; su inercia semántica pesa más que la conceptualización de sus inventores. Ahora bien, semánticamente «poliarquía» se opone a «oligarquía». En sí y por sí mismo, el término poliarquía implica la desintegración de una oligarquía, su transformación en una constelación de grupos de poder múltiples, prolija

58 Para colmo, Dahl nos proporciona una variedad de versiones de su postura básica. En *A Preface to Democratic Theory* asocia la «democracia poliárquica» con las «poliarquías igualitarias»; en *Polyarchy* la democratización de las «poliarquías plenas» se mide por su «liberalización» y su «capacidad de inclusión» (véase más adelante notas 61-63); en *Dilemmas of Pluralist Democracy* se afirma que un país es «una democracia pluralista si: a) es una democracia en el sentido de una poliarquía y b) si las organizaciones importantes [subsistemas] son relativamente autónomas» (p. 5). Dicho todo esto, puede afirmarse que Dahl concibe las poliarquías como «regímenes relativamente (pero no del todo) democratizados» (*Polyarchy*, p. 9).

59 Véase capítulo I, sección 2.

y, en el mejor de los casos, abierta. El hecho de que pueda concebirse una poliarquía no electiva corrobora también que la expresión «poliarquía electoral» no es una redundancia. Así, el mundo medieval podría ser perfectamente descrito como una poliarquía, si bien carecía de carácter abierto. Sin embargo, esa naturaleza abierta no es, semánticamente, una propiedad o característica necesaria de la poliarquía. Asociamos carácter abierto con poliarquía porque queremos significar, aunque no lo digamos, poliarquía «electiva». Es la repetición de las elecciones lo que de hecho implica apertura.

Así pues, la cuestión es que un sistema político puede ser poliárquico sin estar basado en el sufragio popular. En este supuesto, sería todavía muy distinto de una oligarquía, e incluso de un olipopolio, a causa de su carácter difuso: cada unidad de poder dispondría de un poder reducido (en extensión) o pequeño (en intensidad). En consecuencia, una poliarquía no electiva permitiría efectivamente un control y una delimitación recíprocas *entre* los líderes, al menos en el sentido de que su dispersión se opondría a su coalición. Sin embargo, esto tiene poco que ver con la democracia. También las democracias se valen de un control recíproco entre los líderes; pero después de haber establecido previamente el control *de* y *sobre* los líderes. Lo esencial es, pues, que para limitar, controlar e influir en los líderes, el *demos* debe poseer el poder pleno y sin trabas de elegirlos, debe tener sistemáticamente elecciones regulares.

Además, igualmente importante es la idea de elección, que establece la asociación con las de rivalidad y competencia. En sí mismas, ni la oligarquía ni la poliarquía implican competencia, al menos en el sentido que confiere significado a la teoría competitiva de la democracia. De ahí que prefiramos utilizar la expresión «poliarquía electoral». Abreviar esta expresión es, a mi juicio, decir muy poco.

Lo expuesto es tan sólo la conclusión descriptiva. Además, como he subrayado, no presta atención a la perfectibilidad —sí a la factibilidad— de la democracia. Con todo, antes de proceder a examinar las maximizaciones, debemos asegurarnos de que no pasamos por alto el contenido de nuestra mínima caracterización. Cuando denominamos democracia a una poliarquía no nos limitamos a decir que varios líderes ocupan el lugar de uno solo. Si ésa fuera la única diferencia no habría mucho de lo que alegrarse. De igual manera, cuando hablamos de una poliarquía electiva, no estamos afirmando que se nos permite simplemente escoger entre una serie de líderes. Si eso fuera todo, cabría concluir, desilusionadamente, que los líderes cambian pero la dominación persiste. Esta opinión demuestra que no se ha captado el significado del modelo de la retroalimentación, ni se ha compren-

la regla de las reacciones anticipadas. Reiteremos, pues, que ésta es la regla que relaciona y armoniza el acto de la votación con el proceso representativo. Si es cierto —y generalmente lo es— que el líder, expuesto periódicamente a la remoción electoral, está preocupado por la reacción de los votantes ante su actuación, se sigue que la anticipación de cuál pueda ser la reacción (positiva o negativa) influirá en él (al menos siempre que surjan problemas especialmente delicados). Así pues, con el añadido del principio de Friedrich, el modelo se convierte en autosuficiente.

Mi definición descriptiva previa era: la democracia es el subproducto de un método competitivo de reclutamiento de líderes. Ahora puede explicarse del todo como sigue: la democracia a gran escala es un procedimiento y *mecanismo* que: a) genera una *poliarquía abierta* cuya *concurrencia* en el mercado electoral b) atribuye el poder al pueblo y c) específicamente hace valer la *responsabilidad* de los líderes para con los liderados [60].

Podemos ya, en este punto, abordar el problema siguiente: el progreso en la democratización de la democracia —y precisamente su avance más allá del cuánto de democracia real (no ficticia) que nos proporciona el dispositivo competitivo. La democratización de la poliarquía, como diría Dahl, se produce conjunta, aunque no simultáneamente, en dos direcciones: a) liberalización y contestación pública; y b) inclusión de todos y participación [61]. Dahl concibe este proyecto y sus categorías como las «direcciones» por la que cada régimen y todos los regímenes cambian y, en última instancia, se transforman. Si restringimos el problema a las poliarquías —como es el caso—, considero que son más aplicables la «participación» y la «liberalización» que la «inclusión de todos» [62] y la «contestación» [63]. Como quiera que sea, el esquema basta para indicar las direcciones en las

60 Los antielitistas no se aperciben de este punto. Generalmente sostienen que, puesto que la mayoría de la gente no puede organizarse en grupos de presión, la mayoría no tiene voz. Congruentemente, se encubre el hecho de que las mayorías tienen voz y, con frecuencia, una voz que logra imponerse a los grupos de presión, precisamente como mayorías electorales.

61 Véase *Polyarchy*, pp. 4-8.

62 Esta interpretación es plausible por dos motivos. Primero, es Dahl quien apunta que la capacidad de inclusión sola lleva solamente a la «hegemonía omnicomprensiva», a saber, a regímenes plebiscitarios y con capacidad de movilización. Segundo, cuando Dahl habla específicamente de la «buena sociedad» (en *After the Revolution?* [New Haven: Yale University Press, 1970]), plantea, principalmente, el problema de la participación.

63 Mi dificultad con la «contestación» es que no presta atención al principio del peligro opuesto (véase el capítulo IV, sección 5). La contestación puede, o no puede, ser una fuerza democratizadora.

que Dahl afronta, en su teoría de la poliarquía, el orden de problemas a los que Schumpeter no hizo frente.

Antes de proseguir importa destacar dos cosas: primero, lo que hace *posible* la democracia no debe confundirse con lo que la hace *más democrática*; segundo, a menos que se aborden los problemas en este orden, el buey puede romper el carro en lugar de tirar de él. Procedamos ahora al examen de la crítica antielitista del denominado elitismo.

VI.8 *Nuevas consideraciones sobre el antielitismo*

En varias ocasiones nos hemos encontrado con las nociones de antielitismo y elitismo. Parece, pues, llegada la hora de examinarlas en ese orden, ya que actualmente el «antielitismo» define al «elitismo». La postura antielitista se despliega, podría decirse, en dos frentes [64]. Uno, claramente polémico, consiste en considerar el «elitismo» como un epíteto, como un término despectivo. El otro, materializado, en una alabanza de la teoría participativa de la democracia, por oposición a la teoría de la democracia representativa y, en particular, a la teoría competitiva.

A fin de mantener la actitud denigratoria, se considera que Schumpeter y la línea de pensamiento Schumpeter-Dahl son una continuación de la tradición de Mosca-Pareto [65]. Se insinúa así que, siendo estos últimos unos malvados [66], también lo son sus descendientes (entre

64 La obra representativa es la de P. Bachrac, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique* (Boston: Little, Brown, 1967). Además de Bachrach, la esencia y (en mi opinión) el mejor remanente de la literatura antielitista se encuentra en gran medida en los artículos reunidos por Kariel, ed., *Frontiers of Democratic Theory*, pt. 3, pp. 95-323. Para facilitar la consulta y en aras de la brevedad, de aquí en adelante la referencia se hará a *Frontiers*.

65 Por ejemplo, la *Theory of Democratic Elitism* de Bachrach agrupa a Mosca y Schumpeter como «precursores» de los elitistas actuales. Bachrach podía, y en realidad debía, haber añadido en el grupo a Max Weber, que era tan «elitista» como Mosca y Pareto. Weber condenó la *führerlose Demokratie* y elogió la democracia plebiscitaria que elige un líder carismático. Luciano Cavalli ha documentado con precisión esta línea argumental en *Il Capo Carismatico* (Bologna: Il Mulino, 1982).

66 Si no por otra razón, porque (como se alega a veces) fueron utilizados por el fascismo. Pero esto resulta que es falso. Como apunta correctamente N. Bobbio: «En los dos principales teóricos y creadores de la doctrina del fascismo, el filósofo Gentile y el jurista Rocco, la teoría de las élites no tuvo parte, ni siquiera marginal... Los seguidores reales de la teoría de la clase política no han sido escritores fascistas, sino antifascistas y demócratas... El único intento serio... de aplicar y pulir las ideas de Mosca... procede del discípulo demoradical de Gobetti, Guido Dorso; y la única reelaboración de las ideas de Pa-

los cuales tengo el privilegio de haber sido incluido). Pero tal reconstrucción genealógica no es cierta. No puede afirmarse que la teoría competitiva de la democracia es «elitista» porque conecta, espiritualmente o de otra forma, con Mosca o con Pareto. La cuestión no es que Schumpeter nunca citara a Mosca o que mencionara a Pareto tan sólo como economista (con una excepción marginal). La cuestión es que cualquier interpretación —sin mencionar la que sería una interpretación justa— de Schumpeter muestra que las fuentes de su teoría se encuentran en su insatisfacción con la teoría de la democracia (no de la antidemocracia) de su tiempo. Añádase que esa reconstrucción genealógica equivocada, por útil que pueda resultar para descalificar, introduce una gran confusión en el concepto de elitismo. En efecto, el sentido en que se afirma que Mosca era un elitista no tiene nada en común con aquel otro en que se denomina elitista a la teoría de Dahl sobre la poliarquía [67].

Sin embargo, cuando nos encontramos con la versión positiva del antielitismo —la teoría de la democracia participativa—, las reconstrucciones genealógicas se convierten en la parte crucial del argumento. Esto es así porque los antielitistas desean transmitir la idea de la restauración de la «teoría clásica» de la democracia, frente al revisionismo de los elitistas —un revisionismo iniciado, según Kariel, por Tocqueville [68]. Aquí nos encontramos con la teoría de las «dos teorías» de la democracia, sobre la que los antielitistas construyen su razonamiento. Es importante, por tanto, aclarar este asunto.

Cuando se hace referencia a una teoría de la democracia, generalmente se entiende que dicha teoría es prodemocrática, no antidemocrática. Sin embargo, desde esta óptica no existe teoría «clásica» griega de la *democracia de los antiguos*, pues Platón criticaba duramente la democracia griega, y Aristóteles la clasificó entre las formas degeneradas de la comunidad política [69]. Es preciso llegar con el paso de

---

reto... fue emprendida por el demoliberal paretiano Filippo Burzio» (*Saggi sulla Scienza Politica in Italia*, pp. 247-48).

[67] Esto se refuerza apuntando que Dahl puede también ser considerado un «populista». En opinión de L. G. Sharpe, independientemente de si el énfasis de Dahl recae en «los procedimientos mediante los cuales los ciudadanos medios ejercen un grado de control relativamente alto sobre los líderes» (como en *A Preface*), o en «la continua sensibilidad del gobierno ante las preferencias de los ciudadanos» (como en *Polyarchy*), Dahl «sigue siendo un populista sólido», pues no deja lugar alguna para que responda la capacidad del gobierno. (Véase «La democracia americana reconsiderada», *British Journal of Political Science*, 1973, p. 132 y *passim*.)

[68] En *Frontiers*, p. 32.

[69] Esto implica que la «participación» (tal y como la conciben los participacionistas) se traducía en una responsabilidad, no en un activo. La cuestión, sin embargo, es que el *polítes* de Aristóteles describe una antropología, es decir, un

los siglos hasta Rousseau para encontrar la primera idealización de la democracia de los antiguos. Pero no del todo, pues Rousseau ni dio importancia al término [70] ni concibió la democracia como lo hicieron sus predecesores o los autores modernos. Para decirlo llanamente, a tenor con los cánones elitistas Rousseau era un elitista de cuerpo entero. No le gustaban los atenienses, alababa a los dudosamente democráticos romanos y, aún peor, a los espartanos. Ensalzó igualmente la república de Venecia (que era ciertamente una oligarquía aristocrática) y consideraba Ginebra como la posible encarnación real de su ciudad ideal [71]. Ahora bien, la Ginebra que Rousseau conocía era una república aristocrática de índole estamental, en la que los cargos estaban reservados al primero de los cinco órdenes (los «ciudadanos»), y los tres últimos órdenes (más del 90 por 100 de la población) carecían no sólo de la capacidad de ser elegidos, sino del derecho de sufragio activo. Si además consideramos que Rousseau tradujo la vida buena en términos de una comunidad política puramente estática [72],

---

ser parte (de la comunidad), y no nuestro *tomar* parte como una forma de actividad.

[70] La categoría general de Rousseau para la comunidad política buena es «república», que es «cualquier gobierno guiado por la voluntad general, que es la ley» (*Contrat Social*, II, 6, nota); y «democracia» es una de las formas de la república, respecto a la cual la posición de Rousseau es curiosamente ambivalente. Por otra parte Rousseau es muy crítico. Indica que las democracias están altamente expuestas a «guerras civiles y a la agitación interna» (*Contrat*, III, 4); y una república en la que el mismo pueblo administra las leyes, por ejemplo, una democracia directa del tipo griego, está «necesariamente mal gobernada» (*Second Discourse*, Dedicatoria). De otra parte, siempre que Rousseau está a puno de decir que la democracia es la mejor forma de república, su inmediata y reiterada negación es que rigurosamente entendida «la verdadera democracia nunca ha existido y nunca existirá» (*Contrat*, II, 4 y IV, 3). Dado que Rousseau también afirma que la «mejor» institución política es una república aristocrática «electiva», pues «el arreglo mejor y más natural es que los más sabios gobiernen a la multitud, cuando esté asegurado que gobernarán en interés de la multitud» (*Contrat*, III, 4, 5), su mensaje, teniendo todo en cuenta, parece ser que no existe el mejor gobierno (*Contrat*, III, 9) y que no puede aplicarse la misma receta en todas las circunstancias (*Contrat*, III, 8).

[71] Véase la dedicatoria de Rousseau en el *Second Discourse* (*Discours sur l'Inégalité*) de 1755, donde describe enfáticamente el régimen de Ginebra como el mejor deseable en las condiciones contemporáneas. Hasta 1764, en sus *Letters Written from the Mountain* (y después de que las autoridades de Ginebra se volvieran contra su *Emile* y contra su *Contrat Social*) Rousseau no cambió su elogio por una dura condena de Ginebra por ser una república de nombre y un régimen despótico *de facto* (esp. *Letters* 7 y 9). La relación idílica entre Rousseau y Ginebra en 1754 está bien narrada por M. Cranston, *Jean-Jacques: The Early Life and Work of Jean-Jacques Rousseau, 1712-1754* (New York: Norton, 1983), capítulo 17.

[72] Así J. N. Shklar interpreta correctamente a Rousseau como el último de los utopistas tradicionales cuya sociedad ideal condena el cambio. Véase «Los

sólo cabe asombrarse ante la exaltación antielitista de Rousseau [73].

El defecto mortal de la construcción participacionista es que no percibe que la democracia de los antiguos no es la democracia de los modernos. Aquélla era directa, circunscrita a la ciudad y no tenía en cuenta al individuo (no era liberal). La democracia de los modernos es representativa, posee una dimensión nacional y tiene en consideración al individuo (es liberal); naturalmente, puntos de referencia tan diversos exigen diferentes teorías [74]. Retrospectivamente, siempre puede decirse que la participación caracterizaba la democracia de los antiguos; pero, en ese caso, no puede dejar de decirse que la teoría de esa democracia criticaba la participación. Pues cuando quiera que los clásicos (hasta Tocqueville, Rousseau incluido) deducían del poder popular un tipo activista de participación, consideraban unánimemente ese elemento como el factor de perdición y destrucción de la democracia. Por el contrario, cuando el punto de referencia es (desde Tocqueville en adelante) la democracia liberal, la participación no ocupa ya el lugar central de la realidad o de la teoría de la democracia representativa. Entonces, ¿dónde se encuentra la teoría de la democracia «clásica» participativa, que los antielitistas pretenden representar y resucitar?

Aparentemente la mayoría de los antielitistas consideran una verdad evidente que una entidad denominada «los clásicos» está de su lado. En los escasos supuestos en los que dicha afirmación se apoya en nombres y argumentos, lo mejor que pueden hacer es reunir a Rousseau, James Mill, John Stuart Mill y G. D. H. Cole como padres fundadores de la teoría de la democracia participativa [75]. Desde luego es ésta una breve lista de clásicos; y no se pierde mucho si la acortamos todavía más dejando a un lado (por ser clásicos menores, de segunda fila) a James Mill y a Cole. Pero, ¿existe algo que Rousseau y John Stuart Mill puedan apadrinar o generar en común? No lo creo. Rousseau es el último portavoz de una idealización *sui generis* de la democracia de los antiguos; John Stuart Mill es un portavoz importante de la democracia liberal y representativa. Además, no solamente es muy difícil concebir a Rousseau como un participacionista

dos modelos de Rousseau: Sparta y la Edad de Oro», *Political Science Quaterly*, marzo, 1966.

[73] La teoría de la democracia de Rousseau se examina en detalle en el capítulo II, secciones 4 y 5.

[74] Véase capítulo X, más adelante.

[75] Véase, sobre esto, G. Duncan y S. Lukes, «La nueva democracia», reimpresa en Kariel, *Frontiers* (con el nuevo título «La democracia reafirmada»). También C. Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), se mantiene fiel a esta línea de los antepasados (menos James Mill).

de la variante contemporánea; más difícil aún, y exige omisiones heroicas, es convertir a John Stuart Mill en un padre de la democracia participativa. Mill llegó a escribir que «el único gobierno que puede satisfacer plenamente todas las exigencias... es aquel en el que participe todo el pueblo» [76]; pero las circunstancias que rodearon y matizaron esta frase son, según los cánones antielitistas, escandalosamente elitistas. Mill no sólo preconizó el voto plural para aquellos con mayor formación basándose en el principio de que «no es útil, sino perjudicial, que la constitución... declare que la ignorancia tiene derecho a tanto poder político como la sabiduría» [77]; Mill también exigía una prueba de alfabetismo, y sostuvo que los pobres que no pagaban impuestos debían carecer del derecho de voto [78]. La cuestión es, por lo tanto, que, aparte de ser (o *no* ser) un fundador de la teoría participativa de la democracia, su preocupación principal era «el peligro de un bajo grado de inteligencia en el cuerpo representativo y en la opinión popular que lo controla», que la constitución pueda no «asegurar unas dosis adecuadas de inteligencia y conocimiento en la asamblea representativa» [79].

Dicho todo esto, el motivo de oposición de una teoría participativa a una teoría competitiva de la democracia no se apoya ni puede basarse en la contraposición de una genealogía de autores virtuosos y una genealogía de autores perversos. La asociación de los virtuosos (Rousseau con Mill, más otros autores menores) equivale a un no grupo que incluso un examen superficial reduce a jirones. De igual modo, la línea de los malvados (de Mosca a Dahl) no es un linaje; es tan sólo un objetivo de paja. Pero tales genealogías —de pretendidos seguidores y enemigos—, tal y como han sido reconstruidas por los antielitistas, pueden disolverse y, aun así, nuestros autores pueden tener algo propio que decir. Esto es, puede crearse de nuevo una teoría sin la ayuda del sostén de los padres fundadores. Nos ve-

[76] Esta es la cita (extraída del final del cap. 3 de las *Considerations* de Mill) sobre la que Duncan y Lukes, que ven en Mill «el teórico democrático principal», construyen su argumentación (en *Frontiers*, p. 191). En contrario, véase John R. Lucas, *Democracy and Participation* (Harmondsworth: Penguin, 1976), esp. cap. 8, que es una reconsideración juiciosa de la postura de Mill. Véase también la nota 79, *infra*.

[77] *Considerations*, cap. 8 (p. 142 en la ed. de 1958). Véase también la nota 21, *supra*.

[78] Sobre la prueba de alfabetismo, véase *Considerations*, cap. 8 (pp. 131-33 en la ed. de 1958; respecto a la exclusión de los pobres debido a que no se juegan nada en el control de los gastos públicos, véanse las pp. 133-35.

[79] *Considerations*, cap. 7 (p. 102 en la ed. de 1958) y cap. 6 (p. 92). El hecho de que para Mill la «competencia» prima sobre la participación lo documenta muy bien Thompson, *John Stuart Mill en Representative Government*, especialmente pp. 54-90.

mos así en la necesidad de preguntarnos por la suerte de teoría que los antielitistas tienen *in mente*.

¿Se trata, por ejemplo, de una teoría puramente normativa e idealista, es decir, de una teoría *exclusivamente* preocupada por los ideales? Sí, pero no del todo; y ello por tres razones. En primer lugar, si estamos ante una teoría puramente normativa, debería quedar claro que dicha teoría proporciona, y sólo pretende proporcionar, un *criterio* —en tanto que el antielitismo se presenta, también y eminentemente, como un *programa*. En segundo término, un renacer de ideales debería dar lugar a alguna purificación o, al menos, a una elaboración algo precisa de los ideales queridos —lo que no es de ningún modo el caso. Y en tercer lugar, aunque la participación puede concebirse como un ideal, se trata de un ideal intermedio, y difícilmente de un fin en sí mismo. Quizás alguno de nuestros autores estime que la gente debería participar sólo por participar. Pero aun así, los ideales primordiales de la democracia liberal son y siguen siendo la libertad y la igualdad. Ahora bien, en relación con la libertad política en cuanto tal (en su diferencia con otras dimensiones de la libertad), los antielitistas se muestran notablemente poco entusiastas [80]. En su lugar, blanden el ideal de la igualdad, pero de forma puramente rutinaria. La igualdad ha sido recientemente objeto de un examen estimulante y enriquecedor [81]; pero no de procedencia antielitista.

Puesto que los antielitistas no parecen estar interesados o no hablan de la distinción entre las teorías idealistas y realistas [82], preguntémonos más simplemente por el concepto de participación que sustenta su teoría. Lo cual resulta no ser tan simple. La proeza notable de nuestros autores es, en efecto, el cuidado con el que evitan definir su concepto básico. La razón no hay que buscarla lejos. Como se recordará, he definido la participación como el hecho de *tomar parte en persona*, cuya autenticidad y eficacia se expresa mediante una relación: de 1 a 10, de 1 a 100, y así hasta varios miles de millones [83]; y puesto que la teoría participativa destaca que la participación debe ser «real», da la impresión de que mi definición vendría al caso; pero no es así. Y no lo es porque la teoría participativa no quiere afrontar el problema del tamaño. Aunque gran parte de ella trata, en sustancia, de

[80] La libertad política se define y diferencia de otras libertades en el capítulo II, secciones 1-3.

[81] Véase cap. XII, esp. la sección 5.

[82] Respecto al realismo y al idealismo remito a los capítulos III y IV, respectivamente, de esta obra. Compárese mi tratamiento con el análisis arrogante que hace, por ejemplo, J. L. Walker de la relación, «Una crítica de la teoría elitista de la democracia», reimpresa en *Frontiers* con el título «Consecuencias normativas de la teoría democrática».

[83] Véase cap. V, sección 6.

la democracia industrial y de otras clases de microdemocracia [84], en principio su pretensión es universal y se extiende, por lo tanto, a la macrodemocracia. Pero si la participación en un grupo de, digamos, diez es la misma que la participación en una colectividad de, pongamos, diez millones, entonces el precio de esa ubicuidad es que la «participación» se convierte en una palabra sin contenido conceptual, que suena mucho, aunque su significado se esfume.

En este punto conviene señalar que una de las acusaciones principales formuladas contra las teorías de la élite es que, o dudan entre una definición amplia o restringida de la política, o bien proporcionan una definición demasiado estrecha de la misma. Hay algo de verdad en lo primero, como indica la observación de Bottomore de que en Mosca y en Raymond Aron el discurso fluctúa de manera un tanto ambigua «desde la idea de una pluralidad de élites a la muy diferente de la de una multiplicidad de asociaciones voluntarias» [85]. Pero dicha oscilación no implica que los pretendidos elitistas minusvaloren la importancia vital de los grupos voluntarios, de las estructuras intermedias de Tocqueville, en suma, del pluralismo de la sociedad. Y, en fin, cuando se trata de establecer las fronteras de la política, los agresores —los antielistas— yerran mucho más, y más penosamente, que los agredidos.

A saber, el caso de Bachrach se basa, principalmente, en el rechazo de la reducción de la democracia a un «método político» y, por lo tanto, en el ensanchamiento del «alcance político hasta abarcar las instituciones privadas más poderosas» y, de modo más general, la participación generalizada [86]. Ahora bien, las fronteras de la política pueden fijarse en diferentes puntos; pero no hay nada intrínsecamente erróneo en concebir la política estrecha o dilatadamente. El error, cuando existe, estriba en la adopción de unas fronteras inadecuadas para los problemas que están siendo objeto de investigación. En consecuencia, no es equivocado (*pace* Bachrach) definir la política de manera estrecha siempre que la cuestión que preocupe sea la comu-

[84] Un libro que ilustra bien, incluso sin quererlo, estas extrañas ideas es el de C. G. Benello y D. Roussopoulos, eds., *The Case for Participatory Democracy*. También la *Participation and Democratic Theory* de Pateman trata principalmente, a pesar de la generalidad de su título, de la democracia en las fábricas.

[85] *Elites and Society*, p. 118. Boottomore, aunque es un crítico de la teoría de las élites, no pertenece al grupo antielitista identificado y criticado en esta sección. Se hace referencia al trabajo de Aron, «Estructura social y la clase gobernante», *British Journal of Sociology*, I (1950). Pero véase, mejor, R. Aron, «Clase Social, clase política, clase dominante», *Archives Européennes de Sociologie*, 2 (1960).

[86] *The Theory of Democratic Elitism*, p. 97.

nidad política y, en último término, el monopolio legal de la fuerza. Así es como debe ser. Dado que la teoría competitiva de la democracia se aplica fundamentalmente al sistema maestro, el Estado democrático, se niega justamente a confundir (a diferencia de los antielitistas) el sistema maestro con sus subsistemas, lo macro con lo micro. No se trata de que los supuestos elitistas nieguen que la democracia política precisa de la realización de la participación, de la democracia social o, incluso, de la democracia industrial. La diferencia es que el denominado elitista percibe lo que el antielitista se resiste obstinadamente a ver, a saber, que si el que impone la fuerza, el Estado, no es una democracia, entonces todas las infraestructuras, todas las microdemocracias queridas por aquél se encuentran en peligro mortal. Bachrach puede, si quiere, adoptar una definición difusa de la política. Al hacerlo, sin embargo, omite plantear algo que es crucial para la dimensión vertical de la política. Si existe una gran confusión respecto de lo que la política es, y respecto de dónde acaba, los más confundidos en esta materia son los antielitistas.

Volviendo al hilo conductor, la teoría de la democracia participativa descansa en la «participación» como un vocablo que resulta difícilmente apuntalable conceptualmente. Con «participación» lo único que quiere decir el antielitista es que el pueblo *debería* gobernar. Puesto que esto ya se sabe, y puesto que el antielitista ni siquiera trata de mostrar *cómo* puede hacerse para que el pueblo gobierne, carece de base para atacar a los que lo intentan. El antielitismo no tiene casi nada que aportar desde el punto de vista constructivo, si es que tiene algo; pero, por otro lado, también tiene poco que ofrecer desde una óptica negativa. Con lo que llegamos a la pregunta más inquietante, a saber: ¿según qué criterio se afirma que un elitista es tal? ¿Quién es elitista? De nuevo, me temo, estoy perdido.

Si el criterio para diferenciar entre no elitistas y elitistas reside en si un autor acepta o no como un hecho que en cualquier sociedad existen inevitablemente relaciones de supraordenación y de subordinación (es decir, estructuras de poder), por la misma razón la mayoría de los antielitistas serían también elitistas. Si el criterio reside en la intención, y precisamente en si se blande la teoría de las élites para desafiar la realidad y la misma posibilidad de la democracia, Pareto, Mosca y Michels eran elitistas, mientras que la línea Schumpeter-Dahl es antielitista, porque pretende lo contrario. ¿El criterio es entonces la participación? En ese caso debe concebirse la participación (por muy definida que esté) como una línea divisoria; la línea divisoria no es cuánta participación podemos tener (cuestión ésta empírica), sino si la democracia participativa puede sustituir, a nivel de comunidad política, a la democracia representativa —y a tenor con este

criterio, la mayoría de los antielitistas serían, de nuevo, elitistas. Nos resta, aparentemente, preguntarnos por el tratamiento de las «masas» (en la relación élite-masas). A título ilustrativo, se supone que un elitista ve que «la función principal de la élite es refrenar a las masas, disuadirlas de las tentaciones... del perfeccionismo y de las trampas de la demagogia»; asumir que las masas están «degeneradas»; que «el propósito de las elecciones no es aumentar la democracia» y que «el correctivo no consiste en educar al electorado en un intento de inculcar normas más elevadas que conduzcan a la selección de los líderes mejor cualificados» [87]. Pero, ¿quién es en la actualidad tal malvado elitista? [88]. Puesto que no puedo encontrar ninguno, he agotado los casos.

Si no sabemos quién es un elitista o por qué lo es, por la misma razón tampoco sabemos quién es un antielitista —dejando a un lado una característica inconfundible, cual es su predisposición al uso del «elitismo» como objeto de denigración. Lo que nos deja, en el mejor de los casos, con un *embarras de paucreté,* como subrayaré en las conclusiones.

Debería estar claro, en este estadio del discurso, que la teoría de la democracia competitiva-poliárquica es fundamentalmente una teoría descriptiva que realmente explica el funcionamiento y la actuación de las democracias. El siguiente paso del discurso es apuntar que una teoría descriptiva no es suficiente; que necesitamos también una teoría prescriptiva de la democracia. Por raro que pueda parecer, si ésta es la queja del antielitista, también lo es mía. De aquí en adelante nuestros respectivos caminos se separan. No obstante, puesto que no tengo el monopolio del cómo debe perseguirse una realización normativa de la teoría de la democracia, mi objeción al antielitismo no lo es respecto al principio de una necesidad normativa, sino en el método, o de método. Primeramente, no entiendo por qué la teoría normativa tendría que descartar la teoría descriptiva. ¿Qué beneficios se derivarían de prescindir de una teoría de la democracia que explica su funcionamiento? En segundo lugar, resulta aún más oscuro el cómo los males de la democracia del mundo real denunciados por los antielitistas se relacionan con su terapia participacionista, y serían

[87] Bachrach, pp. 40-41.

[88] Realmente Bachrach me atribuye a mí las opiniones que cito. La caricatura y la descalificación son tan evidentes que el editor de la versión italiana del libro de Bachrach escribe que la lectura equivocada de mi *Democratic Theory* es un «caso patente de distorsión polémica» (M. Stoppino, «Presentación», *La Teoria dell'Elitismo Democratico* [Napoli: Guida, 1974], pp. XVII-XVIII); y un lector más atento de mi obra se pregunta si mi entendimiento del liderazgo democrático difiere «mucho» de las opiniones de J. Stuart Mill (Parry, *Political Elites*, p. 52).

corregidos por ella. No sólo no se explica en ninguna parte esta conexión esencial, sino que la forma en que los antielitistas abordan su caso es, según todas las normas, raquítica.

Dejemos a un lado la interpretación errónea, general y sistemática, de los autores que se encuentran en la lista de lectura de los enemigos de los antielitistas. La distorsión es mucho más profunda que todo eso porque desnaturaliza la propia noción y la existencia de la *evidencia*. Personalmente, no soy un creyente en la santidad de la evidencia, ni mantengo que los ideales tengan que rendirse ante ella; sólo que si deseamos que nuestros ideales sean constructivos, tienen que relacionarse con la comprobación fáctica. Pero el método antielitista (por así llamarlo) consiste simplemente en transformar la evidencia en una especie de gato de Cheshire. El mundo real se menciona profusamente, pero sólo cuando evoca la negación, *nunca* cuando permite la verificación. Realmente, cualquier prueba que no confirma lo que se pretende se hace desaparecer o se convierte en una invención de los elitistas. Por ejemplo, el *hecho* de que la participación es baja, se transforma en un «argumento elitista»; el *hecho* de que el ciudadano medio esté pobremente informado se denomina una «presunción»; y así sucesivamente [89]. Así pues, la esencia de la estrategia antielitista consiste en superar todas las dificultades simplemente ignorándolas. Cuando en el capítulo anterior tratábamos la democracia de referéndum, encontramos que la participación se correlaciona con la intensidad y ésta, a su vez, con el extremismo. Si esto es cierto, implicaría que el ideal participativo puede no tener nada que ver con el enriquecimiento y el pleno desarrollo de las capacidades humanas. Por lo tanto, deberíamos contar con los descubrimientos participacionistas de signo contrario, o al menos con los contraargumentos, sobre la «intensidad»; pero, en esta materia, tan sólo encontramos un silencio inmaculado. También hemos visto que generaciones de estudiosos han trabajado en la ley de hierro de la oligarquía de Michels y en la forma de desmentirla (por ejemplo, utilizando a Schumpeter como antídoto). La solución del antielitista es no responder a Michels. Para empeorar las cosas, el incremento de los bienes públicos mantiene, si es que mantiene algo, la expectativa de que los incentivos a la participación de las masas están disminuyendo. Este es un problema que ciertamente el participacionista debería afrontar. Pero ni una palabra. Por último desearíamos que el participacionista nos dijera en qué modo su fórmula satisface la necesidad de competencia,

[89] Nótese que mi argumento no es que la participación es baja y la información pobre; éstas son estadísticas. El «argumento» es que están implicados costes de oportunidad. ¿Por qué es esto elitista? ¿Es equivocado? Nada se dice sobre el argumento.

racionalidad y, en último término, de conocimiento. A todo ello, Kariel replica en un resumen bastante representativo que «la concepción idealizada de la democracia *supone* que todos los hombres están básicamente dispuestos a participar... que son capaces de sopesar las consecuencias de sus acciones... que los recursos económicos existen para hacer posible que los hombres se conviertan en ciudadanos racionales y responsables» [90]. Ahora bien, he destacado reiteradamente que sin una «concepción idealizada de la democracia» no existiría democracia real alguna, pero lo expuesto es realmente demasiado fácil. Si podemos evadirnos resolviendo los problema de esa forma, entonces podemos salir bien librados de cualquier trance.

VI.9 *La poliarquía definida normativamente*

Es hora de abordar la *definición prescriptiva* de la democracia como *sistema de gobierno*. Aunque este problema rara vez se afronta directamente, se encuentra subyacente en nuestra valoración del liderazgo. ¿Son las élites y las minorías dirigentes un mal necesario (o incluso innecesario), o son algo positivo y vital? En último término la alternativa es: ¿deberíamos infravalorar o supravalorar el liderazgo?

La corriente de autores favorable a la última opinión es impresionante, tanto a través del tiempo como por su eminencia. Respecto a los antiguos, Tucídides nos recuerda que la grandeza de Atenas alcanzó su cúspide con Pericles, precisamente porque «por su rango, aptitud y conocida integridad, estaba capacitado para ejercer un control independiente sobre la multitud» [91]. Tras haber comenzado de nuevo, más de dos mil años después, Bryce revisaba la experiencia de su tiempo en esta concisa frase: «Quizás ninguna forma de gobierno necesita tanto grandes líderes como la democracia» [92]. Unos cincuenta años más tarde, en 1937, después de la caída de la democracia en Italia, Alemania y España, Madariaga escribió: «A pesar de las apariencias, las democracias liberales dependen de los líderes incluso más quizás que otras formas de gobierno más autoritarias; pues... su tendencia natural a debilitar las fuentes de la autoridad política debe compensarse con un grado mayor de autoridad por parte de sus líderes» [93]. En esos años Karl Mannheim llegaba a la misma conclusión: «La falta de liderazgo en la sociedad de masas liberal tardía puede...

[90] *Frontiers*, p. 32 (cursivas mías).
[91] *History of the Peloponesian War*, trad. Richard Crawley (New York: Oxford University Press, 1950), lib. II, cap. VII, pp. 142-43.
[92] *The American Commonwealth* (1888), p. 132 en la ed. de 1959.
[93] S. de Madariaga, *Anarchie ou Hiérarchie* (Paris: Gallimard, 1936), p. 56

ser diagnosticada como el resultado del cambio hacia lo peor en la selección de la élite... Es esta carencia general de dirección la que proporciona oportunidades a los grupos con ambiciones dictatoriales» [94]. A punto de finalizar la Segunda Guerra Mundial, en un texto clásico de los años cuarenta, Lindsay decía: «Para que la democracia sobreviva deberá emplear y usar toda la habilidad, conocimiento y liderazgo de que pueda disponer. Este complicado mundo interdependiente en el que vivimos no puede ser dirigido sin conocimiento y destreza, sin previsión y liderazgo. El culto a la incompetencia sólo sólo puede conducir al desastre» [95]. El tema reaparece en V. O. Key, el autor que mejor defiende la sabiduría de los electorados: «el elemento crítico para la salud de un orden democrático consiste en las creencias, pautas y en la competencia de aquellos que constituyen los factores influyentes, los creadores de opinión, los activistas políticos en el sistema... Si una democracia tiende hacia la indecisión, la decadencia y el desastre, la responsabilidad recae ahí...» [96]. Y Daniel Bell lo expresa así: «Cualquier cálculo de la capacidad de una sociedad para afrontar sus problemas depende... de la calidad de sus líderes y del carácter de su pueblo» [97]. Todos estos autores (cuya lista podría alargarse) imponen respeto. Apenas puede dudarse que sus palabras reflejan la lección de la experiencia y de un proceso de aprendizaje largo, meditado y frecuentemente doloroso. Y, sin embargo, si uno examina la teoría de la democracia en general, difícilmente puede afirmarse que el mensaje de esas citas se haya asumido en términos de *status* teórico; la alabanza del liderazgo sigue siendo algo secundario, con escasa repercusión teórica. Y ello aparte del ataque antielitista.

A lo largo de los capítulos precedentes me he referido extensamente a las interacciones de la inercia de los hechos y la tensión de los ideales, y mi idea fundamental ha sido que la democracia necesita ambos, el realismo (conocimiento de los hechos) y el idealismo (la presión de los valores sobre los hechos). En consecuencia, y en nombre de la congruencia, mi pregunta ahora es: ante esas pruebas, ¿cómo responde la democracia? La respuesta, lisa y llanamente, es que no progresa en absoluto.

[94] *Man and Society in an Age of Reconstruction*, rev. ed. inglesa (London: Routledge & Kellan Paul, 1940), p. 87.

[95] A. D. Lindsay, *The Modern Democratic State* (London: Oxford University Press, 1943), p. 261.

[96] *Public Opinion and American Democracy*, p. 558. Se hace referencia a la obra de Key *The Responsible Electorate* (Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1966).

[97] *The Cultural Contradictions of Capitalism* (New York: Basic Books, 1976), página 204.

El mero hecho es que los *ideales* de la democracia han seguido siendo en gran parte lo que eran en el siglo IV antes de Cristo [98]. Y si los ideales de la democracia son todavía, en lo fundamental, sus ideales griegos, ello quiere decir que son aplicables a la democracia directa, no a la representativa. Lo que implica que aún hoy la deontología y la presión de los valores de la democracia van dirigidos a la dimensión horizontal de la política. Ciertamente, incluso la *polis* griega tenía magistrados y una mínima verticalidad. Pero la dimensión vertical de la democracia de una ciudad antigua es comparable a la dimensión vertical de la democracia representativa a escala nacional lo mismo que el *campanile* de Venecia es comparable con el Everest. Por lo tanto, lo asombroso es que hemos creado una democracia representativa —realizando casi un milagro que todavía Rousseau consideraba imposible— *sin sustento valorativo*. Y no sólo la construcción vertical de la democracia a gran escala no ha ido acompañada de un ideal correspondiente, sino que —como hemos descubierto en los años sesenta— los ideales que tenemos más a mano pueden convertirse de la noche a la mañana en un grito de guerra contra la democracia representativa. Lo menos que puede decirse es que la dimensión vertical de la democracia se encuentra hoy en día *sin ideales*; y la situación comprometida es que encuentra fácilmente, en nuestros ideales, ideales hostiles.

Es evidente que la democracia directa (pasada o presente) no tiene necesidad de la presión valorativa vertical ni lugar para ella. Pero debería ser igualmente evidente que hemos ido mucho más allá de la fórmula griega y de forma irreversible. Por mucho éxito que tengamos en la regeneración de pequeñas democracias de la modalidad directa, las democracias de ese tipo sólo pueden ser partes de unidades mayores y, en definitiva, microporciones de una unidad global que siempre es una democracia indirecta dependiente de un proceso vertical. Siendo así, ¿deberíamos abandonar estos procesos a su «natural» maldad inercial? Correlativamente, ¿podemos controlar nuestro futuro simplemente mediante la revitalización de los ideales del pasado, ajenos a los problemas de la democracia representativa? Esto es lo que aparentemente creen los antielitistas y, más generalmente, la nueva izquierda, pues su mensaje y la medicina que proponen no es sino el regreso puro y simple a la *política horizontal* y a su expansión. Me parece, en cambio, que además de no afectar a la construc-

[98] Con una excepción importante, la «valoración» de la persona individual (véase cap. X, sección 3). Pero esta excepción no influye en el argumento presente.

ción altimétrica, ese mensaje solamente puede hacerla cada vez más disfuncional.

En mi pretensión, por vana que sea, de no ser mal interpretado, conviene resaltar que, si existe una literatura sobre la democracia —como así es— que está demasiado satisfecha, que da a entender que lo hacemos tan bien como lo permite nuestra humana imperfección, yo no comparto esa opinión. Y aunque no me siento desgraciado por el funcionamiento de las democracias, me contentaría con que se definiera la democracia descriptivamente, es decir, como un sistema difuso, abierto, de grupo de controladores que compiten entre sí electoralmente —con lo cual me ahorraría la preocupación de seguir adelante con la empresa normativa hasta el punto en que lo estoy haciendo.

Dije antes que, descriptivamente, la democracia *es* una poliarquía electiva. Pero, ¿qué es lo que *debería* ser? Si la poliarquía es un *estado de hecho*, ¿cuál es su deontología, su *estado normativo* correspondiente? En el fondo, el problema no es si a largo plazo la democracia representativa puede funcionar y, esperamos, mejorar su funcionamiento sin una presión valorativa propia; el problema es, de forma más apremiante, cómo puede continuar funcionando ante una presión valorativa que *devalúa* cada vez más la dimensión vertical.

El estado actual de nuestro vocabulario demuestra fehacientemente esa devaluación. Las palabras propias de la dimensión vertical son «elección», «élite» y «selección». Todos estos términos se concibieron como *pantallas evaluadoras*. El vocablo elección connotó durante quince siglos una opción cualitativa —como en «los elegidos» aquellos llamados por Dios, en el lenguaje del protestantismo. «Elite» deriva de la misma raíz y fue acuñada —cuando el término «aristocracia» perdió su sentido original y pasó a significar simplemente un estado— precisamente para referirse a «los mejores», los *aristoi*, la parte escogida (siendo éste, como sabemos, el significado escogido por Pareto). «Selección» dimana, en cambio, de *seligere*, pero, poco a poco, se incorporó a *eligere* (cuando elección denota específicamente el acto de votar) en la transmisión de un significado idéntico: escoger por razón de la excelencia o de la adecuación. En el lenguaje político actual todas estas connotaciones se han perdido o son atacadas. Elección se reduce a un solo significado: el mero acto de votar. Selección indica poco más que la mera preferencia de la voluntad, cuando no es distorsionada y alterada para que signifique «discriminación». En consecuencia, en nuestro lenguaje «los elegidos» son simplemente las personas que han sido votadas para ocupar un cargo; y decir que los elegidos deberían ser «seleccionados» nos impresiona más como redundancia que como especificación axiológica. Finalmente, Lasswell convierte «élite» en una palabra neutra y, con los antielitistas actuales, se transforma en una palabra de desaprobación y desprecio. En cualquier caso, el término «élite» se asocia, con olvido total de su razón de ser, a los poderosos y a los privilegiados.

Las transformaciones referidas pueden considerarse parte de la distorsión ideológica creciente del lenguaje, que Orwell detectó e ilustró agudamente [99]. Pero aunque esto es cierto respecto de los recientes excesos, las transformaciones en cuestión reflejan, en su mayoría, la visión de la política imbuida de valores horizontales. De uno u otro modo, nos hallamos en un círculo vicioso que se está convirtiendo rápidamente en vórtice vicioso. Sin connotaciones valorativas conseguimos un vacío de valores; y cuando una palabra buena se convierte en una palabra mala, nos encontramos con un vocabulario que sólo es capaz de expresar prejuicios. Al final, tenemos una realidad que, por falta de palabras utilizables, permanece «valorativamente desprotegida». A menos que recuperemos el factor axiológico, no será posible escapar de ese vórtice vicioso, y para ello es preciso restaurar el lenguaje capaz de expresarlo.

Comencemos por la palabra «selección». Aquí la causa no está perdida, pues sólo ha sido neutralizada, cuando no distorsionada [100], en el ámbito político, lo cual no deja de ser revelador. Muchos de los que utilizan indistintamente elección y selección en todos los campos no políticos cambian automáticamente y adoptan el significado valorativo del término. Para que una empresa científica sea científica tiene que «seleccionar» su personal. En el mundo académico cuando se «selecciona» a un candidato para un puesto, se presume que el que resulta escogido es el mejor. Cuando una empresa contrata personal, o «selecciona» o, probablemente, terminará cesando sus actividades. ¿Es la política de la democracia tan simple y tan intrínsecamente diferente de otros procesos sociales que hace superflua o mala la selección? Si no es así, entonces mi primera definición axiológica sería: la democracia debe ser un *sistema selectivo* de minorías elegidas competitivamente. E igualmente, más brevemente y en paralelo con la definición descriptiva: la democracia debe ser una *poliarquía selectiva*.

---

[99] Véase esp. el Apéndice magistral de Orwell a *1984*; pero también «Política y el idioma inglés», actualmente en *Selected Essays*.

[100] Por ejemplo, H. Eckstein y T. R. Gurr definen la «selección» del siguiente modo: «los procedimientos mediante los cuales los que ocupan los cargos superiores escogen a sus sucesores y a sus iguales» (*Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry* [New York: Wiley, 1975], p. 372). Esta acepción: a) implica la pérdida de la connotación cualitativa del término; b) altera su significado (selección significa lo mismo que «cooptación»); y, de esa forma, c) aumenta innecesariamente su ambigüedad.

Si pensamos un poco, «poliarquía selectiva» es en sí misma una expresión eficaz y plena de significado. Sin embargo, no cabe esperar que se comprenda fácilmente. Nadar contra la corriente de un lenguaje empobrecido exige un esfuerzo continuado. De ahí que opte por abordar el problema desde otro ángulo, el de la igualdad. Obviamente nuestra manera de tratar el problema vertical de la democracia depende, de modo crucial, de la forma en que tratemos el concepto de igualdad; siempre, claro está, que no se arguya que la igualdad es el valor central de la democracia horizontal pero no de la democracia vertical (cuyo valor fundamental es la libertad). Aun así, hay que preguntarse si y cómo el concepto de igualdad puede pasar a formar parte de la dimensión vertical.

Montesquieu repetía las lecciones de Platón y de Aristóteles cuando escribió que «el principio de la democracia está corrompido no sólo cuando se ha perdido el espíritu de igualdad, sino también cuando se asume el espíritu de la igualdad extrema, y todos quieren ser iguales que aquellos a quienes eligen para gobernarlos». Y añadía: «la democracia debe evitar dos excesos: el espíritu de desigualdad, que conduce... al gobierno de una persona; y el espíritu de igualdad extrema, que lleva... al despotismo de una persona»[101]. Rousseau, aun siendo su antagonista, mantenía un punto de vista paralelo cuando escribía que «va manifiestamente contra las leyes de la naturaleza, como quiera que las definamos, que... un imbécil dirija a un hombre sabio»[102]. Ahora bien, e independientemente de qué entendamos por imbécil y por hombre sabio, el hecho es que continuamente juzgamos al prójimo diciendo que no «vale mucho» o, por el contrario, afirmando que es «de primera». Los criterios son irrelevantes al respecto (no es preciso establecer criterios de belleza para sostener la afirmación de hecho de que la gente aparece jerarquizada con arreglo a su belleza). Puesto que los seres humanos son tan diversos, cada uno puede juzgar a los otros según un criterio propio. No obstante, juzgamos y valoramos a los otros continuamente, considerando que poseen cualidades superiores, iguales o inferiores. ¿Significa lo expuesto que hemos entrado en un ámbito del que se expulsa la igualdad? No, no necesariamente. Más bien, yo diría que nos enfrentamos ahora con la cuestión de *igualar por arriba o por abajo*.

Cuando se plantea esta opción, los antielitistas se inclinan, aun sin darse cuenta, por una nivelación hacia abajo, dado que ellos parten de valorar *exclusivamente* la concepción horizontal de la democracia. Pero, ¿y los elitistas?; ¿defienden la igualación hacia arriba? Cuestión

101 *L'Esprit des Lois*, lib. VIII, cap. II.
102 *Discourse on Inequality*, frase final.

interesante en verdad. Mas dado que los denominados elitistas no son un grupo consistente, y que desconocemos en virtud de qué criterio un elitista es tal, lo único que nos resta es seguir una pista, a saber: quién utiliza el término elite y en qué sentido. A este respecto ya dije que Lasswell alteró el significado de Pareto, transformando la élite en un concepto puramente altimétrico definido como los que tienen más poder, la clase del poder más alto, o «los poseedores del poder en el cuerpo pllítico»[103], y que ésta es una alteración semántica que tiene consecuencias. Todo parece indicar que Lasswell redujo el significado de élite a «aquellos en el poder» a fin de atenerse a la *Wertfreiheit*, a la postura exenta de valores; pero al conferir al término élite una connotación neutral, Lasswell se encontró y generó dificultades innecesarias. En efecto, Lasswell podría haber escogido una de las expresiones neutrales al uso: el de «clase política» de Mosca, o grupo de poder, minoría controladora, poseedores de poder, todas ellas exentas de connotaciones valorativas. Pero no lo hizo, y de esa manera creó problemas —al menos para la teoría política—, ya que su redefinición destruyó el único término valorativo subsistente en el conjunto.

Si definimos la élite, y específicamente las élites políticas, partiendo del poder puro o de bases altimétricas, nos vemos imposibilitados para examinar la diferencia entre *cualidades de la élite* (y cánones), de un lado, y *posiciones de poder* (asimiladas indebidamente a las posiciones de la élite), de otro. Como consecuencia de ello la investigación sobre la élite no acierta a dar con lo que verdaderamente importa, que no es que los poderosos existan, y no sólo si la *élite de poder* es una o varias, sino finalmente si los poderosos representan élites auténticas o apócrifas[104]. Así pues, lo que se desprende inevitablemente del enfoque de Lasswell es, o bien la atribución de un *valor elitista* a cualquier estructura de poder existente, o la *devaluación* de cualquier valor existente en esa estructura —o ambas cosas en una combinación atroz. Desde aquí podemos llegar a la santificación

103 Véase *supra* la sección 4 y notas 32 y 33 sobre las dos primeras definiciones. La tercera se encuentra en Lasswell y D. Lerner, *The Comparative Study of Elites* (Stanford: Stanford University Press, 1952), 13. De manera parecida G. L. Field y John Higley definen las «élites» como «las personas que ocupan posiciones estratégicas» y subrayan que «esa "élite" no se emplea... para designar a las personas pretendidamente distinguidas por sus características o habilidades "superiores"» (*Elitism* [London: Routledge & Kegan Paul, 1980], p. 20).

104 Es interesante destacar que mientras que elitistas y antielitistas (sin importar su posicionamiento) no lo perciben, esto fue la mayor preocupación de C. Wright Mills, quien contraponía la élite del poder a la élite intelectual, y pretendía que la primera respondiera ante la segunda. Véase *The Causes of World War Three* (New York: Simon & Schuster, 1958), cap. 7.

pura del *status quo* o, a la inversa, a su total profanación. En el primer caso, el ataque antielitista encuentra aquí su mejor justificación; en el segundo, su antepasado natural. De una u otra forma, pecamos por confundir *hecho* con *legitimidad* y, en principio, por haber vaciado de contenido valorativo un problema de valor.

Volviendo a la opción entre igualar por arriba o por abajo, nuestra reflexión se detuvo cuando afirmábamos que mientras el mensaje antielitista sólo puede fomentar (cualquiera que sea su intención) una nivelación hacia abajo, había que preguntarse si la opción contraria ha sido un motivo de preocupación para los denominados elitistas. La cuestión ya ha sido respondida en parte: la escuela de Lasswell, dado su concepto de élite, no muestra preocupación alguna. Y por lo que resta, la contestación es la misma, dado que en las últimas décadas la teoría de la democracia ha prestado en gran medida su atención, desde todos los puntos, a la democracia horizontal; y cuanto más concebimos la democracia en su sola dimensión horizontal, más nos encontramos (parafraseando a Marcuse) con una democracia *unidimensional* que corresponde a una *igualdad unidimensional* tremendamente empobrecida.

Ciertamente, los estudiosos proceden desde «la igualdad de poder», concebida como igualdad horizontal (el poder igual del *demos*), hacia «la igualdad de oportunidades», es decir, hacia una igualdad que adopta procedimientos verticales. Pero la igualdad de oportunidades apunta a un comienzo más que a un estado final. Si lo que preocupa es la *implicación valorativa* de cada tipo de igualdad, entonces parece que la igualdad de oportunidades da pie para un ascenso, para una salida, pero no necesita atribuir valor alguno a los mismos. Por lo tanto, parece que la igualdad que mejor define los procedimientos verticales y el proceso democrático es la «igualdad de mérito», es decir, la igualdad proporcional de Aristóteles. Para concebir la igualdad como un *valor de asignación a un grado más elevado*, la máxima aplicable es: lo mismo para los mismos, o sea, a cada uno en proporción a su mérito, capacidad o talento [105].

La definición normativa previa —la democracia debe ser una poliarquía selectiva— puede ahora convertirse en efectiva mediante la siguiente definición: la democracia debe ser una *poliarquía de mérito*. El argumento que sostiene que igualar talentos desiguales no es sino una igualdad injusta puede no afectarnos. Aun así, el argumento difí-

[105] El análisis de la igualdad y de los fundamentos de las nociones de igualdad de oportunidades y de mérito se hará en el cap. XII, esp. en las secciones 4 y 5.

cil de atacar es que mientras la igualdad en el mérito (en proporción a la capacidad) beneficia a la sociedad, la igualdad en el demérito (igual categoría para los desiguales) es una *igualdad perjudicial*, una igualdad que resulta nociva para la colectividad. En palabras de Rawls, «debe conseguirse que las desigualdades económicas y sociales a) produzcan la expectativa razonable de redundar en beneficio de todos y, a la vez, b) se vinculen a empleos y cargos abiertos a todos» [106]. Si las cosas funcionaran así, el resultado respondería a la descripción de una poliarquía basada en el mérito.

Lo expuesto suscita, entre otras, la objeción de su carácter excesivamente abstracto. Para lograr cierto grado de concreción lo que hay que preguntarse es lo siguiente: *¿igual con respecto a quién?* Para responder a este interrogante conviene recurrir a la noción de grupo de referencia y, mejor aún, a la de élite (en su significado original) considerada como grupo de referencia. La razón es que el término élite transmite la idea de «merecedores de ser escogidos» y apunta, por ello, a un grupo de referencia —precisamente a un grupo de referencia valorativo [107]. La cuestión formulada —¿igual respecto a quién?— puede por tanto responderse: respecto a *parámetros valorativos de élite*. Lo que se infiere de ello es que las élites concretas no están formadas ni coinciden en modo alguno con aquellos que resultan ser los poderosos (la clase política real). Por el contrario, con la óptica del grupo de referencia los grupos concretos están sometidos a un examen constante; sirven de «referencia» sobre la base de sus virtudes y sólo si las tienen. Podemos resumirlo del siguiente modo: la igualdad expresa concretamente un ascenso, una elevación de valor, cuando se asocia a «élite» —siempre que dicho término se conciba como grupo de referencia y figure en la teoría referencial de las élites.

Dado que en el desarrollo de este capítulo hemos realizado un largo recorrido, conviene ahora recuperar el hilo de la argumentación. Cuando nos enfrentamos con el problema de la democracia como sistema de gobierno, tenemos que afrontar el de los grupos controladores y el del liderazgo. Una forma de hacerlo es reconocer que el poder está desigualmente distribuido, que hay grupos de poder y que todo parece indicar que continuarán existiendo. Esta puede calificarse de posición realista; y aquí mi objeción no es que estemos

[106] Esta es la «primera declaración» de la «posición original» del segundo principio de la justicia de John Rawls. Véase *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971), p. 60.

[107] Nótese que, como en el supuesto de la selección, el término élite se ha devaluado sólo en el ámbito de la política. Cuando hablamos, por ejemplo, de las élites intelectuales, la connotación original sigue siendo válida.

ante algo empíricamente falso, sino que deja las cosas tal y como estaban. La forma opuesta de afrontar el problema la representa la postura antielitista; y aquí mi objeción es que los polémicos beneficios a corto plazo del mensaje antielitista son ampliamente superados por el daño profundo que produce. Que no haya equivocación respecto al hecho de que al devaluar la meritocracia lo que conseguimos es que no haya meritocracia; que al devaluar la selección, no haya selección; y, en fin, que si devaluamos la igualdad en el mérito, obtendremos la igualdad en el demérito.

Una vez situado el discurso en perspectiva, la cuestión oportuna es: ¿dónde están los peligros actuales e inminentes para la democracia como forma política? ¿En algún tipo de «gobierno de minoría»? No lo creo. Pues el hecho evidente es que todos los gobiernos democráticos —algunos más que otros— se encuentran sometidos a un proceso de pérdida de autoridad y trabados por causa de las múltiples demandas a las que no puede dar cauce. Sobrecarga no significa gran aparato de gobierno. Y aunque este último puede facilitar aquélla, ambos pueden existir por separado. Así pues, vivimos en una democracia embotellada, acosada por presiones de diversa índole, caracterizada por la escasa capacidad de gobierno, es decir, por la poca resistencia ante las demandas y por la insuficiente capacidad para adoptar decisiones y llevarlas a cabo. Con frecuencia, la pauta de los sesenta y de los setenta ha sido la indecisión, la falta de previsión, la ineficacia y el gasto excesivo [108]. No todo es negativo, porque al menos se demuestra —frente a las acusaciones de los perfeccionistas, participacionistas y populistas— que la democracia representativa no es una impostura, una comunidad política en la que el pueblo ha sido privado del poder. Pues todo esto confirma hasta qué punto el vínculo representativo ha maximizado la *sensibilidad*. Sin embargo, ésta no es sino uno de los elementos del gobierno representativo. Un gobierno que simplemente cede ante las demandas, que simplemente se entrega, resulta ser altamente irresponsable; resulta ser un gobierno que no

[108] Véase M. J. Crozier, S. P. Hintington y J. Wanatuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (New York: New York University Press, 1975); y A. Lombardo, *La Crisi delle Democrazie Industriali* (Firenze: Vallechi, 1977). Una valoración global es la de Richard Rose, ed., *Challenge to Governance: Studies in Overloaded Polities* (Beverly Hills: Sage, 1980). El aspecto económico es destacado en R. Rose y B. Guy Peters, *Can Government go Bankrupt?* (New York: Basic Books, 1978). Pero véase, más específicamente, S. Brittan, «Las contradicciones económicas de la democracia», *British Journal of Political Science*, I (1975); y J. M. Buchanan y R. E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (New York: Academic Press, 1977).

está a la altura de sus responsabilidades. Un representante no es sólo responsable *ante*, sino también responsable *por*. Lo que equivale a decir que la representación se compone intrínsecamente de dos ingredientes: sensibilidad y responsabilidad independiente [109]. Y cuanto más sensibles se hacen los gobiernos hacia la responsabilidad *ante* en detrimento de su responsabilidad *por*, más probabilidades hay de que gobiernen mal o de que no gobiernen. Lo que es tanto como afirmar que cuanto más hemos cedido a la sensibilidad mayor es la necesidad de ***responsabilidad independiente***. Y a esto se refiere el liderazgo.

Volvemos así a la cuestión del principio, a saber, si el liderazgo es o no un elemento integrante de la democracia. La vieja opinión, rejuvenecida ahora, sostiene que el liderazgo es necesario sólo en la medida en que el papel del pueblo es secundario. Opinión fácilmente aceptable. Pero si los que la proponen creyeran realmente en ella, ¿por qué no reemplazar a los líderes por «administradores» nombrados por sorteo? A la espera de que se proceda a poner en práctica esa alternativa, permítaseme concluir.

Una vez definida la democracia como una poliarquía electiva, es obvio que no nos planteamos el «buen» funcionamiento del sistema, pues la competencia electoral no asegura la calidad de los resultados, sino sólo su carácter democrático. El resto —el valor de los resultados— depende de la calidad (no sólo de la sensibilidad) del liderazgo. Pero mientras el papel vital del liderazgo es frecuentemente reconocido, su *status* dentro de la teoría de la democracia es insignificante. Mi búsqueda de una definición normativa vertical afronta este problema. A estos efectos he propuesto una *teoría referencial de las élites* y dos definiciones breves concebidas para reforzarse mutuamente, a saber, que la democracia debería ser a) una poliarquía selectiva, y b) una poliarquía de mérito. Como escribió John Stuart Mill, «cuando queremos tener una buena escuela, no eliminamos al maestro» [110]. Cualquiera que sea el valor de estas propuestas, el problema sigue siendo que la teoría de la democracia ha dejado de seguir proyectando el valor de la igualdad en la dimensión vertical. Si una sociedad acéfala fuese posible, podríamos alegrarnos; a ese respecto, últimamente lo hemos estado haciendo muy bien. Pero si la carencia

[109] Considero la responsabilidad independiente como el elemento caracterizador de la moderna representación (en contraste con la teoría de la representación medieval del mandato) en mi artículo «Sistemas representativos», *International Encyclopedia of the Social Sciences*, donde desarrollo todo mi argumento. Sobre la bibliografía esencial, véase el cap. II, nota 23, de esta obra.

[110] *Considerations*, cap. 15 (p. 228 de la ed. de 1958).

de cabezas o de líderes no es la solución, entonces nuestra decadencia actual y nuestro temor de las élites es un anacronismo que nos ciega ante los problemas y los peligros que arrostramos. Cuanto más perdemos de vista la democracia como forma de gobierno, más se agrava nuestra situación y mayores son nuestros apuros.

Capítulo VII
LO QUE NO ES LA DEMOCRACIA

¿Qué es el totalitarismo? ¿Una tiranía antigua bajo nuevas condiciones o un fenómeno nuevo?

MILOVAN DJILAS

VII.1 *Contrarios, contradictorios y grados*

Una definición debe abarcar todo lo que define, pero no más. Definir es, ante todo, asignar límites, delimitar. Un concepto indefinido es, por la misma razón, un concepto ilimitado. La forma normal de delimitar un concepto es definirlo *a contrario*, por contraste, es decir, determinando su opuesto, contrario o contradictorio. De ahí que para establecer lo que *es* la democracia debamos también establecer lo que *no es*, o sea, lo que es la antítesis de la democracia.

En general, las definiciones *a contrario* son las más fáciles. ¿Qué es lo blanco? Lo contrario de lo negro. ¿Qué es lo bueno? Lo contrario de lo malo. Y así, sucesivamente. El problema es simplemente encontrar —cuando se trata de delimitar un concepto— un «opuesto apropiado». Pero mientras la mayoría de los términos poseen sus antónimos, no es fácil encontrar una oposición correcta de significado. Por ejemplo, cuando pretendemos definir la política, decimos frecuentemente que la política no es la economía ni la ética, con lo que damos a entender que el concepto de política no ha establecido su opuesto. Lo que importa destacar, sin embargo, es que el *status* lógico de dos términos opuestos puede ser de dos tipos: pueden ser o no ser contradictorios. En lo que sigue, utilizaré *opuesto* como término genérico cuando la especificación es innecesaria, es decir, para los dos casos; *contrario* para opuestos que no son contradictorios; y *contradictorio* para dos términos que no sólo son mutuamente exclu-

yentes, sino también exhaustivamente excluyentes. El punto lógico es éste: el principio del medio excluido se aplica a los contradictorios, no a los contrarios. Sólo con los contradictorios *tertium non datur* no existe una tercera posibilidad (por ejemplo, uno está vivo o muerto, casado o soltero, tiene dos piernas o es un cuadrúpedo). Los contrarios son mutuamente excluyentes, pero no de forma exhaustiva; admiten, por lo tanto, terceras posibilidades intermedias (por ejemplo, ni grande ni pequeño, ni frío ni caliente, ni rico ni pobre).

Si bien el manejo erróneo de los contrarios y de los contradictorios es un factor que hay que tener en cuenta, las dificultades mayores para establecer lo que la democracia *no es* dimanan de la orientación metodológica promovida por la inclinación cuantitativa de las ciencias sociales. Bajo el ímpetu cuantitativo no nos vemos ya impulsados a preguntar *qué es* (o no es) una democracia, sino *hasta qué* punto un sistema político es una democracia. ¿Sustituye esta segunda cuestión a la primera? ¿Es más adecuada? Esta parece ser la opinión predominante. Yo considero, en cambio, que ambas son igualmente legítimas y, a decir verdad, complementarias.

Fijemos primeramente el *status* lógico de la cuestión: *¿qué es* la democracia? Según esta formulación la democracia se concibe como una entidad, un concepto-objeto, y, más concretamente, como una *clase* específica (un tipo) de sistema político. Por lo tanto, el tratamiento lógico presupuesto es clasificatorio, es decir, binario, dicotómico o disyuntivo. Tenemos que determinar si una comunidad política *es* o *no* democrática. Ello implica también que las diferencias singularizadas por dicho tratamiento no son de grado sino de *clase*. Y, puesto que hablamos de tratamiento lógico, no constituye objeción alguna argüir que las preguntas cuya formulación es «qué es» están viciadas por suposiciones ontológicas y esencialistas. Si la gente concibe de manera errónea un tratamiento lógico, la culpa es suya y no de la lógica que utilizan mal.

Cuando lo que se pregunta es «¿hasta qué punto una comunidad política es *más* o *menos* democrática?», ya no estamos identificando una entidad, sino *predicando* algo de ella. Esto es lo mismo que decir que la «democracia» se concibe como un concepto-propiedad, como una propiedad (característica, atributo) de los objetos políticos. Según esta formulación, el tratamiento lógico ya no es binario (sí-no), sino continuo (mayor-menor), usualmente descrito como la transformación de características dicotómicas (discontinuas) en características continuas. De aquí se sigue —lógicamente, no ontológicamente— que de acuerdo con este tratamiento las diferencias son de *grado*. Debe resaltarse, sin embargo, que las preguntas sobre el cuánto pueden plantearse de dos maneras fundamentalmente diferentes. En nuestro caso

podemos preguntar hasta qué punto es democrática una *democracia*, o hasta qué punto es democrática cualquier comunidad política. Si se pregunta lo primero, el problema es fácil de resolver. Las dificultades aparecen con la segunda cuestión, como se verá inmediatamente.

Cuando afirmamos que un sistema político es democrático hasta cierto punto o grado, el interrogante previo es: ¿democrático en relación con qué característica(s)? Por ejemplo, Douglas Rae escoge la característica «gobierno de mayoría» [1]; pero la democracia es gobierno de la mayoría *cum* derechos de la minoría —algo totalmente distinto. Felix Oppenheim opta por la «participación» [2]; pero este concepto está tan mal definido por ahora que podría llevar a concluir que (sobre la base de la medida de participación) la democracia más plena que haya existido jamás fue China en la época de su denominada revolución cultural. Las dificultades con que tropezamos en este sentido son al menos tres. Primera, hay múltiples características o propiedades susceptibles de selección; no solamente el gobierno de mayoría o la participación, sino también la igualdad, la libertad, el consenso, la coerción, la competencia, el pluralismo, el gobierno constitucional y aún más. Segunda, estas características se encuentran tan interrelacionadas que cualquier medida de cualquier categoría escogida puede dar lugar a clasificaciones u ordenaciones poco uniformes. Tercero, y lo que en mi opinión es más importante, si empezamos, como así es, con un laberinto conceptual, las operacionalizaciones (recuérdese que presumiblemente estamos buscando medidas) sólo añaden extravagancia a la imprecisión [3]. Pero asumamos, a efectos dialécticos, que todas estas dificultades han sido superadas. Tenemos aún que afrontar la cuestión del valor heurístico de este enfoque.

Nos estamos preguntando por cuánto (o cuán poco) una característica democrática dada, o una serie (índice) de características democráticas, puede hallarse *en todos los sistemas políticos*. Ahora bien, es muy improbable que cualquier medida de cualquier categoría arroje un valor cero, es decir, indique la total ausencia de la característica objeto de medida. Si esto fuera así, tendríamos que concluir que todos los sistemas políticos existentes son democracias, aunque en

---

1 «Véase «La democracia política como propiedad de las instituciones políticas», *American Political Science Review*, marzo, 1971.

2 Véase «La democracia: características incluidas y excluidas», *The Monist*, enero, 1971.

3 Un ejemplo extremo, pero eficaz, de la arbitrariedad que puede deslizarse en esta transformación es la siguiente operacionalización de la «competencia» partidista, de A. Przeworski y J. Sprague: «una llamada a la puerta de un votante de partido» («Conceptos en búsqueda de una formulación explícita: un estudio en medición», *Midwest Journal of Political Science*, mayo, 1971, p. 208 y *passim*).

mayor o menor grado; o, a la inversa, que todos son no-democracias, sin contar que, digamos Campuchea o Albania, sean más no-democráticas que Gran Bretaña. Aparte de la inutilidad de conclusiones de este tenor, el gradualismo o continuismo de ese tipo no percibe que los sistemas políticos son *sistemas*, es decir, totalidades limitadas, caracterizadas por mecanismos constitutivos y principios que o están presentes (aunque defectuosamente) o ausentes (aunque no del todo). ¿Podían Stalin o Hitler haber sido desalojados del poder por unas elecciones libres? No. ¿Puede un presidente de los Estados Unidos ser acusado de alta traición? Sí. ¿Existe competencia entre partidos (en plural) en la Unión Soviética? No. ¿Compiten en la República Federal Alemana? Sí.

Podemos ahora ver fácilmente por qué la pregunta «¿hasta qué punto es democrática una democracia?» es del todo diferente. Cuando la cuestión es ésta, el estudioso da por sentado —aun inconscientemente— un análisis clasificatorio previo. Si es así, no existe incompatibilidad entre el tratamiento clasificatorio y el de grado; dentro de la democracia como clase (tipo), es posible establecer tantas variables de *grado* (de más o menos democracia) como sea adecuado.

La cuestión que importuna nuestras discusiones tiene que ver con el abuso a modo de consigna de la frase: *todas* las diferencias son diferencias de grado. Si uno dijera hoy en día que todas las diferencias son de clase, la mayoría de la gente lo consideraría una estupidez. Sin embargo, la segunda máxima es tan estúpida como la primera. No existe nada en la naturaleza intrínseca de las creaciones humanas que determine que todas las diferencias sean *de grado* —de la misma forma que no existe nada en la naturaleza intrínseca de las cosas que determine que todas las diferencias son *de clase*. Las diferencias son de grado si así se consideran (lógicamente). De igual forma, las diferencias son de clase si se adopta el tratamiento clasificatorio (*per genus et differentiam*). El que las diferencias sean cualitativas o cuantitativas, de clase o grado, discontinuas o continuas, depende del tratamiento lógico y, por lo tanto, de la cuestión de decidir cuál es el tratamiento lógico apropiado al propósito que se persigue[4].

En mi opinión, *¿qué es* (la democracia)? y *¿cuánta* (democracia)? son ambas preguntas legítimas y complementarias, y no se excluyen mutuamente. Asimismo opino que deben formularse en ese orden porque, de no establecer primero lo que *es* (y no es) una cosa, no podemos determinar su *grado* de ser lo que se afirme que sea. Mi pos-

[4] La discusión continúa en G. Sartori, F. W. Riggs y H. Teune, *The Tower of Babel* (Pittsburg: International Studies Association, University of Pittsburg, 1975), pp. 22-25; y también en mi obra *Party and Party Systems*, pp. 295-98.

tura es, pues, que la determinación de las variaciones *dentro de* la democracia o de la democracia (referidas al más o al menos) exige que establezcamos primero a qué se aplican, es decir, que decidamos primero lo que es y lo que no es la democracia. Sólo una lógica negligente puede resolver todos los problemas afirmando que todo es cuestión de «más y menos». Este tipo de lógica ha facilitado, a su vez, el abandono de las definiciones *a contrario* —un descuido que precisa remedio. La gente real vive bajo formas políticas y regímenes de los que desean escapar, o en los que quieren integrarse. Ciertamente, en los últimos tiempos millones de personas han huido de sus patrias con riesgo de sus vidas y no lo han hecho en búsqueda de un mero incremento, de un menor o mayor «grado» de lo que ya tenían; han buscado lo que *no* tenían.

VII.2 *Autoritarismo, autoridad y poder*

Volvamos ahora a lo que es un «opuesto apropiado» de la democracia. La elección es abundante: tiranía, despotismo, autocracia, absolutismo, dictadura, autoritarismo y totalitarismo. Tirano y déspota son nombres griegos antiguos. Absolutismo y autocracia han pasado a formar parte del vocabulario de la política (a pesar de sus respectivas raíces latina y griega) a partir del siglo XVIII. Dictadura es un término romano, pero adquirió su significado actual en el siglo XX[5]. Autoritarismo y totalitarismo son las acuñaciones más recientes; surgieron después de la Primera Guerra Mundial. Así, cuando se pregunta hoy «¿qué es lo opuesto a la democracia?», tendemos a contestar: el totalitarismo o el autoritarismo. Y es el totalitarismo el que se considera, al menos en el lenguaje vulgar, la negación total de la democracia.

Conviene, pues, comenzar con los términos más recientes y, en primer lugar, con el «autoritarismo». El vocablo deriva de «autoridad», y sólo un sufijo, un *ismo*, separa a significados que son, o pueden ser, astronómicamente distantes. Autoridad es una vieja palabra latina y no ha sido nunca (al menos hasta hace pocas décadas) un término peyorativo. A través de los siglos, autoridad ha sido un término bueno, elogioso. Hoy, en cambio, autoritarismo es una palabra despectiva, e indica un exceso y un abuso de autoridad; en realidad indica una autoridad opresiva que aplasta la libertad. No tengo nada

[5] La dictadura romana era una magistratura extraordinaria limitada en el tiempo y en sus funciones, no una forma política. Por lo tanto, el significado de dictadura que nos interesa es reciente. Véase la sección 5, *infra*.

en contra de esta transformación, con tal de que protejamos «autoridad» de la contaminación (incluso absorción, en última instancia) por «autoritarismo». Lo que equivale a decir que es importante conservar «autoridad» como concepto diferenciado cuyo deterioro no podemos permitirnos.

El significado originario de «autoridad» está probablemente unido al verbo latino *augere*, aumentar [6]. En su significado primigenio indica que los que están en posesión de la autoridad hacen cumplir, confirman y sancionan una línea de acción o de pensamiento. Para los romanos, la *auctoritas* de los vivos dependía y descendía de la autoridad de los fundadores de la ciudad. Así pues, lo que «aumentan» los poseedores de la autoridad es la fundación. Por lo tanto, en su significado original la autoridad se encuadraba en una concepción tradicional de la historia, en una historia concebida como un desarrollo del pasado, como la confirmación y la expansión de un *Ursprung*, de un principio. Este significado desaparece cuando comienza a concebirse la historia, al final del siglo XVIII, como la aventura del hombre al romper con su pasado, como invención y creación de futuro más que como refuerzo de los orígenes. Sin embargo, aunque el significado cambia, la connotación valorativa sigue siendo la misma [7]. Me llevaría muy lejos explorar desde la Edad Media, y aún antes, las elaboraciones del concepto. Baste subrayar que la *auctoritas*, aunque relacionada con la *potestas*, con el poder, siempre se distinguió de ella. Rara vez la autoridad fue definida en términos de poder hasta Max Weber y, más exactamente, hasta que se tradujo mal a Weber al inglés. El término central de Weber era *Herrschaft* —realmente un término difícil de traducir. De todas sus traducciones aducibles, «autoridad» es la peor; y, por desgracia, se convirtió en la versión normal en

---

[6] Sigo en gran parte la interpretación de H. Arendt, «¿Qué era la autoridad?», en C. Friedrich, ed., *Authority* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1958). El ensayo ha sido reproducido revisado en *Between Past and Future* (New York: Meridian Books, 1968), cap. 3. Sobre la cuestión etimológica, véase también S. de Grazia, «Lo que no es autoridad», *American Political Science Review*, junio, 1959, pp. 322-23.

[7] Respecto a la historia de la idea de autoridad, véase G. Quadri, *Il Problema dell'Autorità*, 2 vols. (Firenze: La Nuova Italia, 1940); y T. Eschenburg, *Über Autorität* (Frankfurt: Suhrkamp, 1965). La obra de B. de Jouvenel *Du Pouvoir* (Genève: Editions Cheval Ailé, 1947), toca menos este punto, pero es penetrante. Ensayos especialmente importantes pueden verse en la colección editada por Friedrich, *Authority*; y en L. Bryson, L. Finkelstein, R. M. MacIver y R. Mc eon, ed., *Freedom and Authority in Our Time* (New York: Harper, 1953). Véase también F. Bourricaud, *Esquisse d'une Théorie de l'Authorité*, 2.ª ed. rev. (Paris: Plon, 1969); M. Stoppino, *Le Forme del Potere* (Napoli: Guida, 1974), cap. 3; y R. E. Flathman, *The Practice of Political Authority* (Chicago: University of Chicago Press, 1980).

inglés. Originariamente *Herrschaft* connotaba típicamente señoría (señorío feudal) y, por ello, dominio y superioridad. Carece de las notas duras de *Macht* (que es a la vez poder y fuerza), lo que sugiere que las palabras inglesas *rulership* y *rule* habrían sido más apropiadas. Pero no se habría seguido ningún perjuicio si *Herrschaft* se hubiera traducido por «poder» [8]. Añádase que el alemán dispone de la palabra *Autorität*. Por lo tanto, si Weber hubiera querido decir «autoridad» tenía el término para hacerlo. Pero lo que quería significar era el poder de imponer y obtener obediencia inmediata e incuestionable.

La traducción errónea de *Herrschaft* resultó ser un acontecimiento desastroso para un campo semántico cubierto por términos como autoridad, influjo, poder, fuerza y coerción. En particular, «autoridad» se convirtió para el sociólogo en lo que era el «poder» para el científico de la política; y a medida que la palabra autoridad penetró en la teoría de la organización y en el vocabulario de la psicología, el concepto, desmembrado, comenzó a proyectarse en todas direcciones. Incluso en el ámbito de la política, apenas le resta hoy a «autoridad» traza de su antigüedad. A saber, en teoría política el concepto de autoridad se ha conectado siempre con legitimidad, no con legalidad. Pero cuando Lasswell y Kaplan arrogantemente afirmaron que «la autoridad es el poder formal» [9], esta reducción decisiva de la legitimidad a la legalidad no fue puesta en tela de juicio y fue ampliamente aceptada [10]. Por estas y otras razones hemos perdido de vista el cómo y el porqué la autoridad contribuye al entendimiento de la política.

Cuando un concepto se emplea erróneamente de forma irreparable por los especialistas, una solución es recurrir a su uso ordinario. No porque el uso normal posea una sabiduría especial —que no la tiene—, sino porque su viscosidad puede conservar la sabiduría anterior. Un estudio terminológico realizado bajo los auspicios de la UNESCO

---

[8] La versión de R. Bendix es «dominación»; la de C. J. Friedrich, *rulership;* los traductores italianos de Weber han aceptado en general la de «poder» (aun si *Herrschaft* tiene menos fuerza que, digamos, *Macht*). Ciertamente, cuando *Herrschaft* se traduce como autoridad, los traductores de Weber están pensando en «*Herrschaft* legítima», es decir, una subespecie de la categoría general. Sin embargo, el hecho de que Weber dé una impresión errónea no justifica una traducción equivocada. En alemán, la palabra que designa la autoridad legítima conforme a la ley es *Regierung*.

[9] *Power and Society*, p. 133. Fueron inspirados y precedidos por Merriam. Nótese que la distinción entre poder formal *(legal)* y poder real *(de facto)* sirvió ya al propósito de Lasswell y Kaplan.

[10] Véase por todos R. Bierstedt, en M. Berger *et al.*, eds., *Freedom and Control in Modern Society* (New York: Octagon Books, 1954). Su ensayo «El problema de la autoridad» ilustra cómo un problema hasta ahora perfectamente delimitado puede convertirse en algo lleno de ideas extrañas.

indica que en el «uso común» autoridad equivale a «poder que es aceptado, respetado, reconocido, legítimo» [11]. Puesto que la órbita de significado captada por ese informe se hace eco de una literatura «autorizada» impresionante, aunque frecuentemente olvidada, me guiaré por el mismo.

El poder, o al menos el poder *político*, se asocia generalmente con coacción y coactividad, sanciones y sancionabilidad. Ciertamente, *potestas* deriva de un verbo que significa «capacidad», ser capaz de, como claramente se percibe aún en francés (donde *pouvoir* significa, como verbo, «yo puedo»). Sin embargo, la etimología de la palabra poder expresa sólo parte de su significado político, que no es capacidad de hacer, sino *puissance*, «capacidad para que las cosas se hagan» (*pouvoir de faire faire*). Este cambio resulta claro en el vocablo alemán *Macht*, que es a la vez poder y fuerza. Quien ocupa el poder tiene el poder de otorgar recompensas; pero especialmente, y de forma más diferenciadora, el poder de privar. Así pues, el poder *ordena*; y el poder del Estado dicta órdenes respaldadas por el monopolio legal de la fuerza [12]. Pero cuando se concibe el poder de esa manera, lo que es evidente enseguida es que no basta para explicar cómo se mantiene unida una sociedad política, y la razón por la que sus miembros obedecen. Dejando a un lado los procesos intrasocietarios, no se puede afirmar que los procedimientos políticos son sólo procedimientos de poder (tal y como se ha definido). Los filósofos han insistido desde hace tiempo en que el vínculo de unión de las sociedades políticas no lo proporciona el mando, sino algo muy distinto que denominan la «obligación política» [13]. De forma alternativa, pero al mismo tiempo, nosotros decimos que los regímenes políticos están sostenidos por su «legitimidad», y se ven socavados, si no destruidos, por una crisis de legitimidad [14]. A su vez, la crisis de legitimidad se hace perceptible y suele detectarse como crisis de «autoridad».

[11] En *Bulletin International des Sciences Sociales,* 4 (1955): 718.

[12] La mayoría de las definiciones actuales del poder son más amplias, tanto que podrían considerarse definiciones de la «influencia». Recuérdese de todas formas que mi enfoque se centra principalmente en el poder del Estado, no en el poder en general. Véase M. Stoppino, *Potere Politico e Stato* (Milano: Giuffrè, 1968).

[13] La referencia clásica es T. H. Green, *Lectures on the Principles of Political Obligation* (London, 1895). Véase también J. Plamenatz, *Consent, Freedom and Political Obligation*; y E. Barker, *Principles of Social and Political Theory*, cap. 5. Pero para la bibliografía véase el cap. V, nota 8 de esta obra.

[14] Una admonición clásica sobre la desaparición del «sentido de la legitimidad» y de la crisis resultante se encuentra en G. Ferrero, *The Principles of Power: The Great Political Crises of History* (New York: Putnam, 1942).

Aunque no puede decirse que los conceptos de obligación, legitimidad y autoridad sean intercambiables, se encuentran lo suficientemente interrelacionados como para permitir la conclusión de que la «autoridad» explica lo que el «poder» deja sin explicación. Si los procedimientos o procesos políticos no son *sólo* procedimientos de poder, es necesario que también sean procedimientos de *autoridad* (según la definición de autoridad antes transcrita). Y, suponiendo que nuestro razonamiento sea correcto, vamos a proseguir con nuestra explicación de la «autoridad» a la luz de la distinción de procesos señalada [15].

En tanto que el poder ordena y está respaldado, si es necesario, por la imposición, la autoridad «apela»; no es función de recompensas y deja de ser tal si se impone. La autoridad es la forma de poder, o la forma de influencia [16], que surge de una investidura espontánea y cuya eficacia deriva de su capacidad de ser escuchada, de su reconocimiento. Igualmente cabe decir que la autoridad es un poder basado en el prestigio, en la deferencia. Fundamentalmente, la autoridad es un reflejo de la eminencia y su significado más sucinto es posiblemente «influencia moral» [17]. En todo caso, la autoridad no nos fuerza a hacer algo, pues una relación de autoridad no nos priva de libertad para actuar de otra manera. Como indica Flathman, la autoridad es conforme con la autonomía [18]. Correlativamente, y como ya se ha apuntado, la autoridad implica legitimidad. A decir verdad, la autoridad explica la legitimidad, y la legitimidad la autoridad; ambos conceptos están tan entrelazados que son como dos caras de la misma moneda. La autoridad consigue que las cosas se hagan (o no se hagan), no mandando, sino pidiéndolo o sugiriéndolo «legítimamente». Por eso asociamos la autoridad con el liderazgo que recibe apoyo espontáneo. Y por eso también la crisis de nuestras democracias —o su significado— se describe como crisis de autoridad.

[15] Ciertamente la distinción es analítica. En la mayoría de los casos, los individuos obedecen por motivos heterogéneos y diversamente contrastados (v. en principio, por rutina). Pero aceptar que las relaciones de poder puro o de autoridad pura son acontecimientos raros, no disminuye la importancia analítica de la distinción.

[16] Es irrelevante para mi argumento que la categoría más amplia (el género) sea el poder o la influencia. Lo que mantengo es que de la asimilación de la autoridad con cualquiera de ellos se deriva una pérdida de claridad analítica.

[17] La última es la versión de Reinhard Bendix, *Kings or People* (Berkeley: University of California Press, 1980), p. 669.

[18] *The Practice of Political Authority,* p. 191 y *passim*. Aquí Flathman rechaza la afirmación de R. Paul Wolff según la cual aceptar la autoridad es renunciar a la autonomía.

Deteniéndonos en esta última observación, cuando se considera que el poder y la autoridad son simétricos uno respecto al otro, el poder sin autoridad, o es opresivo (una situación en la que la autoridad es reemplazada, o finalmente destruida, por la coacción desnuda), o es impotente (una situación de ausencia de poder). Se infiere de lo dicho la crucial importancia que la autoridad tiene para la democracia. Para minimizar la opresión (coacción) sin caer en la impotencia, las democracias necesitan que el poder esté respaldado por la autoridad. Analíticamente, no quiere decirse con ello que la autoridad es algo que acompañe al poder, sino que lo *reemplaza*. Normativamente, puede insistirse en este punto diciendo que la democracia tiene que aspirar a la transformación del poder (una *vis coactiva*) en autoridad (una *vis directiva*). Esto es así porque cuanto mayor sea el papel y el alcance de la autoridad —de pedir en vez de ordenar— menor será el papel y el alcance del poder, es decir, menor el poder del poder. Por lo tanto, la afirmación de que la crisis de la democracia es una crisis de autoridad posee una agudeza especial. Lejos de repugnar a la democracia, puede decirse que la autoridad es su fórmula de poder por excelencia. La idea que realza la democracia no es la conquista de poder, sino, por el contrario, su minimización y por lo tanto la sustitución de los «poseedores de poder» por los «poseedores de autoridad».

Posiblemente ésta es una de las razones que nos mueven, en las democracias, a hablar de autoridades, de la autoridad del Estado y de estructura de la autoridad, lo que lleva a una serie de estudiosos esta formulación es que la agudeza del concepto se pierde cuando se concibe la autoridad simplemente como el término genérico para todas y cada una de las relaciones asimétricas «entre los miembros ordenados jerárquicamente de una unidad social que la dirección de dicha unidad implica» [19].

Más tarde continuaré con ese asunto. Ahora interesa primero examinar un problema preocupante cual es el cómo la autoridad genera autoritarismo y el proceso de retroalimentación del viejo término por el nuevo. El origen es simple y resulta bastante lógico. El autoritarismo en cuanto nombre de un sistema político fue acuñado por el fascismo, y con intenciones laudatorias; se pretendía, en efecto, trasladar a un Estado dictatorial los atributos o connotaciones favorables de la autoridad. Cuando la etiqueta en cuestión pasó al campo democrático, se invirtió la connotación valorativa y, de acuerdo con ello,

[19] Esta es la definición de H. Eckstein y T. Gurr, *Patterns of Authority*, p. 27. A pesar de las diferencias, su obra sigue las huellas de Easton (véanse las pp. 33 a 35).

se produjo un reajuste de su significado. Para los que lo propusieron, el autoritarismo era, en cambio, un régimen que había restaurado la «verdadera autoridad», frente a la putrefacción de las «plutodemocracias» decadentes y sin autoridad. Para los demócratas, el autoritarismo es más bien un régimen que falsifica y abusa de la autoridad. Como puede comprobarse, la frontera conceptual es tenue. La diferencia radica en qué es «verdadera» autoridad y en cuál es la «buena» autoridad, y finalmente en cuánta autoridad no es demasiada autoridad. Ciertamente, una línea divisoria por tenue que sea puede trazarse. Pero no cuando se define la autoridad como «poder formal» o poder institucionalizado. Según esta definición (y similares), puesto que todos los regímenes poseen una estructura formalizada de poder, tienen por definición una estructura de autoridad. Pero en ese caso nos vemos imposibilitados para separar la denominada autoridad del autoritarismo de la autoridad en la que se sustenta la democracia.

A menos que sepamos delimitar mejor el concepto de autoridad, da la impresión de que el «autoritarismo» no es el opuesto adecuado de la democracia. La línea que divide a las democracias de los regímenes autoritarios aparece desdibujada por una idea de la autoridad demasiado imprecisa y extensa. Si la «autoridad del Estado» es aplicable a cualquier Estado, y si toda política, en cualquier parte, consiste en pautas de autoridad y en «adjudicaciones *authoritative*» * —en palabras de Easton [20]—, resulta que se transmite la insinuación de la «ausencia de diferencia» que hace que los autoritarismos parezcan más atractivos y, a la inversa, que las democracias parezcan más desagradables. El hecho de que el adjetivo empleado por Easton sea *authoritative* no altera el problema, pues su predicado se aplica a la política en sí y comprende, por lo tanto, autoridad y coacción. De ahí que Easton no pueda evitar reconocer una «autoridad coactiva» y argüir que incluso un ladrón que da órdenes valiéndose de un arma representa un caso de autoridad [21]. Sin embargo, Easton nos

* No existe en castellano un equivalente exacto del término *authoritative*. Por otro lado, traducirlo por autoritario imposibilitaría realizar la distinción que después hace el autor entre autoritario y *authoritative*. De ahí que optemos por dejarlo en el original. *Authoritative* equivaldría, quizá, a la expresión «con autoridad» o, mejor aún, a la de «autorizado». (*N. del T.*)

[20] Véase esp. D. Easton, *The Political System* (New York: Knopf, 1953), cap. 5.

[21] *A Systems Analysis of Political Life*, p. 208. Dado que el ejemplo aparece en una nota a pie de página, sospecho que Easton no se encuentra cómodo con las implicaciones últimas, pero inevitables, de su enfoque. Ciertamente, la autoridad del ladrón es «ilegítima», es decir, así la ve la víctima, porque se trata de una autoridad coactiva. La objeción sigue siendo: puesto que la «coacción» es propia del «poder», implicar la autoridad significa deteriorar el concepto.

puede ser útil si distinguimos entre autoritario y *authoritative*. Así, si pretendemos transmitir la idea de que la democracia requiere de forma típica que el poder sea autoridad, podemos recurrir a la distinción entre autoridad *autoritaria* (no democrática) y autoridad *authoritative* (democrática). En la misma línea y por la misma razón, la personalidad autoritaria» debe distinguirse de la «personalidad *authoritative*» a fin de asegurar que el tipo de personalidad que mejor puede servir a la democracia no se supone que sea, sin más, sin autoridad [22]. Pero no hace falta reflexionar para darse cuenta de que estas sutilezas nos sitúan en un terreno resbaladizo, pues ya hace tiempo que dejamos de ser virtuosos de la lengua.

Hasta aquí mi análisis se ha circunscrito al toma y daca conceptual (y recíproca corrupción) entre la autoridad y el autoritarismo. Pero cabe concebir la idea de autoridad asociándola con la libertad. Hasta los años veinte la autoridad se entendía casi invariablemente como el correlativo de la libertad. El argumento, desde esa perspectiva, es que la libertad verdadera acepta la autoridad de la misma forma que la autoridad verdadera reconoce la libertad. La libertad que no reconoce la autoridad es una libertad arbitraria, *licentia* no *libertas*. Viceversa, la autoridad que no reconoce la libertad es autoritarismo. Este procedimiento es mucho mejor y bastante más claro, pues muestra bien en qué forma la democracia necesita la autoridad y no es, sin embargo, autoritaria. Cuando examinamos el autoritarismo desde la óptica de la libertad, se deduce claramente que el autoritarismo niega la autoridad (puesto que la autoridad define la libertad). Como acertadamente apunta Friedrich, «en una sociedad totalitaria la verdadera autoridad se destruye del todo» [23]. Del mismo modo, puede decirse que cuanto más autoritario es un régimen, menos descansa en la autoridad.

Para concluir, cabe decir que el mejor soporte de la noción de autoritarismo es su consideración como sistema político en el que

---

[22] La obra clásica es la de T. W. Adorno et al., *The Authoritarian Personality* (New York: Harper, 1950). Continuación importante de ella es la de R. Christie y M. Jahoda, ed., *Studies in the Scope and Method of «the Authoritarian Personality»* (Glencoe: Free Press, 1954). Una advertencia ulterior se refiere a la dificultad de hacer deducciones partiendo del individuo, y aplicarlas luego a los agregados humanos y, finalmente, a la comunidad política. Como apunta F. I. Greenstein en su visión juiciosa de esta literatura, el «autoritarismo» es aplicable a unidades y planos de investigación muy distintos, y «el autoritarismo en uno de esos planos no va necesariamente acompañado del autoritarismo en otros niveles» (*Personality and Politics* [Chicago: Markham, 1969], p. 98).

[23] En C. J. Friedrich, ed., *Totalitarianism* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1954), p. 274. El tema aparece desarrollado en su contribución a *Authority*, pp. 28 y ss.

apenas hay sitio, si es que lo hay, para la libertad. Con lo cual, también afirmamos que la mejor forma de delimitar la noción de autoritarismo —en tanto en cuanto opuesto a la democracia— es recurrir al binomio autoridad-libertad. A lo largo de mi argumentación espero recoger algunos contrarios más inequívocos. Pero, por el momento, me limitaré a señalar que, si bien el autoritarismo puede proporcionarnos una definición *a contrario* de la democracia, hay que ser cautos si lo que se pretende es concebir la noción de autoritarismo como *contradictorio* de la democracia.

VII.3 *El Estado total, la democracia y el absolutismo*

Abordemos el «totalitarismo». «Totalitarismo» es un exceso de totalidad y, en cuanto tal, transmite simplemente la idea de algo que comprende y abarca todo. Si es así o, en la medida en que el término totalitarismo imprime en nuestras mentes la idea de totalidad, nuestras reacciones serán probablemente ambivalentes. En efecto, por más que concedamos un valor a la vida privada y al «Estado pequeño», somos conscientes de que nuestra época se caracteriza por la tendencia hacia «más totalidad». La presión demográfica, la interdependencia continuamente creciente de todos los aspectos de la sociedad industrial y de servicios, la demanda de bienestar y de formas sociales más racionales, funcionales y planificadas —por mencionar sólo las razones más evidentes— llevan a los gobiernos, tanto si les gusta como si no, a intervenir cada vez más en todo. En este sentido, podría decirse que todos los Estados de nuestro tiempo se mueven de alguna forma en la dirección del «Estado total». El Estado democrático no es una excepción. Más bien está más legitimado que cualquier otro régimen para convertirse en un Estado total, un Estado que penetra en todo. Pues en principio ninguna fórmula política puede justificar tan fácilmente como la democracia la expansión total del poder político. El poder que emana de cada uno está autorizado *ex hypothesi* para hacer cualquier cosa. «La ficción democrática —apunta Jouvenel— presta a los líderes la autoridad del todo. Es el todo quien quiere y quien actúa» [24].

Quizás estas reflexiones contribuyen a explicar por qué varios autores hacen hincapié en que el totalitarismo no indica una extensión

---

[24] *Du Pouvoir*, p. 316. Realmente Jouvenel se anticipa a Talmon (véase nota 40, *infra*) al acuñar la expresión «democracia totalitaria». Schapiro destaca igualmente que el totalitarismo está vinculado más estrechamente con la democracia que con cualquier otro despotismo anterior (en Leonard Schapiro, ed., *Political Opposition in One-Party States* [London: Macmillan, 1972], pp. 275-76).

—el Estado total— del poder, sino más bien un ejercicio del poder autoritario absoluto. Pero esta línea explicativa lleva sólo a la disolución del concepto de totalitarismo. Es decir, ni el autoritarismo ni el absolutismo pueden ser los *explanans* del totalitarismo. Aunque dispusiéramos —cosa que no concedo— de una sólida teoría del autoritarismo, la cuestión seguiría siendo que mientras todo sistema totalitario es también autocrático, lo inverso no es verdad. El único rasgo necesario del ejercicio autocrático del poder es el atropello de la libertad de los individuos. Que esto se produzca de manera totalitaria es una condición secundaria. Y lo mismo es aplicable en el supuesto de que el totalitarismo se relacione con o se explique a través del «absolutismo».

Absolutus es un término empleado por los comentaristas latinos del concepto aristotélico de *panbasiléia* (traducido como *rex absolutus*), y no tenía un significado despectivo. La *potestas absoluta*, el poder absoluto, indicaba meramente un poder supremo, perfecto, completo y (en esta acepción) intangible. Sólo con Maquiavelo y, especialmente, con Guicciardini se asocia una *potestà assoluta* con una tiranía (y esto de forma periférica), y la raíz latina *absolvere*, que conlleva el significado de «liberar», comienza a asociarse con una imperfección [25]. La obra *De la République* (1576), de Bodin, es considerada generalmente la primera exposición sistemática de la teoría secular del absolutismo. Pero su *maiestas*, a pesar de ser un poder por encima del derecho positivo, está aún sometida al derecho natural y divino. Por lo tanto, la teoría de la soberanía del Estado de Bodino no exige un monarca absoluto no sujeto a ley alguna. Para ello es necesario esperar hasta Hobbes. El término «absolutismo» comenzó a utilizarse en su sentido moderno y fue acuñado (como sustantivo) en el siglo XVIII. Así pues, en su significado moderno el poder absoluto del absolutismo denota un poder liberado de controles, *sin frenos*: un ejercicio del poder sin limitaciones, discrecional.

Sin embargo, el concepto debe gran parte de su concreción al hecho de que lo asociamos con las monarquías absolutas de los siglos XVII y XVIII —que eran todavía Estados patrimoniales, es decir, considerados propiedad del monarca. De ahí que si el término «absolutismo» se aplica a los momentos actuales haya que preguntarse por las otras condiciones —aparte de la concepción patrimonial del Estado— que facilitan o indican la existencia del absolutismo.

25 Véase R. de Mattei, «Absolutismo», *Enciclopedia del Diritto* (Milano: Giuffrè, 1958), 3, pp. 917 y ss. Sobre la historia de los orígenes del Estado absoluto, véase esp. Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State* (London: New Left Books, 1975).

En una primera acepción, el poder que no encuentra oposición fáctica de otros poderes compensadores es un poder absoluto. En este sentido, el absolutismo se relaciona con la concentración de poder. Cuanto más pierde una sociedad su estructura pluralista y más se debilitan sus poderes intermedios, más fácilmente se crean las condiciones que hacen posible el absolutismo. Por lo tanto, cualquier Estado que concentra todo el poder en sí mismo es, potencialmente, un Estado capaz de ejercer un poder absoluto. Esto significa que una democracia supercentralizada [26] —que sustituye el interjuego espontáneo de una sociedad multigrupal por su propia voluntad unicéntrica— está en posición de ejercer un poder de carácter absolutista.

En una segunda acepción, el poder es absoluto cuando no está disciplinado y limitado por el derecho. En este sentido, el Estado absoluto es el Estado no constitucional, es decir, un Estado *legibus solutus*, sin límites derivados de la ley, en el que los poseedores del poder no se ven constreñidos por los frenos y las limitaciones constitucionales, o se han liberado de ellos. En este contexto la cuestión es: ¿es necesariamente el Estado democrático un Estado liberal-constitucional, y más precisamente un *Rechtsstaat* de tipo *garantista* en el que el *demos* soberano (no menos que el antiguo príncipe) se encuentra *legibus obligatus*, obligado por y sometido a normas superiores? Así ha sido en los dos últimos siglos. Pero si decimos «necesariamente», entonces la respuesta es que la democracia y el constitucionalismo no son compañeros indivisibles. La democracia ateniense acabó estrellándose, entre otras razones, a causa de un *demos* que pretendía estar por encima de la ley. Y la maximización de la democracia busca, o en cualquier caso implica, una minimización del aspecto *garantista* del constitucionalismo liberal. Por lo tanto, una democracia puede convertirse en absoluta también en el sentido constitucional de la expresión.

Por todas esas razones, el absolutismo no es un opuesto apropiado de la democracia. Es obvio que una democracia no puede ser absoluta en la forma en que lo fueron las monarquías absolutas; pero el absolutismo democrático es perfectamente posible. La legitimidad democrática en sí no exige limitación del poder. La soberanía popular, un poder limitado mientras se enfrenta o resiste a otro poder, se convierte con la victoria (en ausencia de otros contrapoderes) en una

26 Lasswell y Kaplan distinguen entre centralización y concentración de poder y, acertadamente, apuntan que la última, no la primera, es una característica del gobierno despótico (*Power and Society*, pp. 224-25). Según esto, una «centralización excesiva» puede indicar el paso de la centralización a la concentración.

27 Todos estos puntos están desarrollados en los capítulos XIII y XV, *infra*.

fuente de poder ilimitado. Más específicamente, si sostenemos que la democracia se logra arrebatando el poder al déspota y entregándoselo al pueblo, en realidad esa mera operación produce un absolutismo de signo contrario [28]. Y en ese caso está perfectamente justificado afirmar que es precisamente la legitimidad democrática la que otorga una sanción absoluta al poder. Pues no hay apelación cuando la soberanía se ejerce en nombre del pueblo; estamos ya ante el último tribunal de apelación.

Respecto a si el absolutismo contribuye a establecer el significado del totalitarismo, está claro que todo sistema totalitario también es absoluto. Pero lo inverso no es verdad: el absolutismo no tiene por qué ser totalitario. Por lo tanto, el concepto de totalitarismo debe afrontarse en sus propios términos, sin recurrir para explicarlo a la nomenclatura preexistente de las formas políticas.

VII.4 *El totalitarismo*

La palabra «totalitarismo» apareció por vez primera en 1925 y, como el autoritarismo, fue inventada por el fascismo. Para Mussolini, el «Estado total» tenía resonancias impresionantes, importantes; y la etiqueta «Estado totalitario» atraía su vanidad y su retórica. Pero esto era amplia y fundamentalmente retórico. El fascismo en Italia era un caso evidente de dictadura autoritaria —mucho más que una «simple dictadura», pero mucho menos que un Estado totalitario. El caso era muy distinto en la Alemania de Hitler [29]. Verdaderamente, los primeros estudiosos que conocieron personalmente el totalitarismo se referían invariablemente a lo que sucedió durante el nazismo. Por el contrario, ningún italiano que vivió la experiencia del fascismo escribió jamás un libro erudito en el que se considerase seriamente el fascismo como totalitarismo [30]. Por lo tanto, debería quedar claro que

[28] Véase capítulo 4, sección 5.

[29] La teoría del totalitarismo en los años treinta, eminentemente representada por Giovanni Gentile, Carl Schmitt y Alfred Rosenberg, está recogida por Martin Janicke, *Totalitäre Herrschaft: Anatomie eines Politischen Begriffes* (Berlin: Duncker & Humblot, 1971).

[30] Una apreciación juiciosa de los hechos (no de los términos) es la de Alberto Acquarone, *L'Organizzazione dello Stato Totalitario* (Torino. Einaudi, 1965), cuyo capítulo final se reimprimió en E. A. Menze, ed., *Totalitarianism Reconsidered* (Port Washington: Kennikat Press, 1981). Una colección ilustrativa de interpretaciones es la de C. Casucci, ed., *Il Fascismo: Antologia di Scritti Critici* (Bologna: Il Mulino, 1982). Véase también Renzo de Felice, ed., *Il Fascismo e i Partiti Italiani* (Bologna: Cappelli, 1966) y *Le Interpretazioni del Fascismo* (Bari: Laterza, 1974). De hecho, Mussolini resolvió el conflicto con el Vaticano (permitiendo a la Iglesia Católica una interferencia en los asun-

la literatura democrática sobre el totalitarismo iniciada con la obra pionera de Hannah Arendt y compendiada en el volumen clásico de Friedrich y Brzezinski de 1956 —la literatura de los años cincuenta— tuvo dos puntos de referencia destacados: el nazismo y el estalinismo [31]. A medida que entraron en escena nuevas generaciones, el fascismo se convirtió, junto al nazismo, en un caso secundario (era fácil, estaba muerto), y el comunismo (que en cambio estaba vivo y en óptimas condiciones) en un caso cada vez más debatido, que al mismo tiempo hacía que el «totalitarismo» fuese discutible.

Pero, antes de analizar esa evolución, un buen punto de partida es la polémica de 1953, editada posteriormente por Friedrich en la colección *Totalitarianism* [32]. Se trata de una discusión brillante que saca a relucir las dificultades intrínsecas del concepto. Los desacuerdos se centran en si el término debería indicar un rasgo que es común a muchas sociedades-Estado, o si debería designar un tipo particular de sistema político caracterizado por su propio y peculiar síndrome. Una alternativa íntimamente relacionada es: ¿habría que emplear «totalitarismo» para todas las épocas, incluyendo la antigüedad, o reservarlo a nuestro tiempo, para indicar una experiencia cuya novedad deseamos resaltar? Estas alternativas reflejan amplias estrategias de investigación respecto a las cuales mi firme opinión, aquí como en cualquier otra parte, es que deberíamos estimular la economía del lenguaje, y también combatir la falta de economía de la ambigüedad. Por lo tanto, opino que el totalitarismo es un nombre nuevo para lo que hasta ahora carecía de él. Si, por el contrario, vestimos al totalitarismo con la vieja indumentaria, es muy probable que dicha denominación no sirva para nada o que se refuerce la confusión. Estas son precisamente las consecuencias de aplicar retrospectivamente el

tos italianos que el régimen democrático-liberal había considerado inaceptable), mantuvo la Monarquía y nunca pretendió seriamente infiltrarse en el ejército (cuyos oficiales de carrera permanecieron leales, durante el régimen fascista, a los símbolos monárquicos). Si tal estado de cosas se considera totalitario, entonces resulta irrelevante utilizar la noción.

[31] Véase H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (1951), eds. revisadas (New York: Meridian Books, 1958 y 1966); y C. J. Friedrich y Z. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1956). Las referencias son a esta edición y no a la revisada por Friedrich en 1965. Arendt afirmó claramente que el fascismo no era un totalitarismo; y aunque su tratamiento del estalinismo es flojo, el del nazismo sigue siendo muy profundo (a pesar de ser excesivamente demonológico). La obra de Friedrich y Brzezinski es muy superior en lo que concierne al estalinismo, pero incluye el fascismo (si bien de modo superficial) bajo la categoría de lo totalitario, sentando así un precedente desafortunado. Con todo, el libro trata básicamente de los totalitarismos nazi y soviético.

[32] Véase nota 23, *supra*. *Totalitarianism* fue publicada en 1954.

término totalitarismo a sociedades del pasado, o de aplicarlo sin mayor precisión a sociedades políticas diversas.

Ciertamente, si queremos, cabe afirmar que la antigua *polis* era totalitaria o, con Franz Neumann, que el gobierno de Esparta y el régimen de Diocleciano son ejemplos de totalitarismo [33]. Pero la analogía resulta superficial. Como apunta acertadamente Karl Loewenstein, «no estamos legitimados para calificar de totalitarias a ciertas autocracias antiguas porque el *telos* del Estado-sociedad..., raramente articulado en términos seculares, era aceptado sin desacuerdo por los gobernantes y los gobernados, y estaba tan profundamente arraigado en la tradición que no requería ni formulación ideológica ni imposición alguna» [34]. La misma cautela hay que observar si se extiende el «totalitarismo» a las sociedades incultas y a los despotismos orientales —como en el estudio de Wittfogel sobre las sociedades hidráulicas [35]. El factor sorprendente de la dominación total de nuestro tiempo es que lo mismo puede imponerse sobre sociedades tradicionalmente condicionadas por un gobierno despótico (como Rusia y China) que sobre sociedades históricamente educadas e insertas en la tradición cristiana, liberal y liberal-democrática. A mayor abundamiento, como señala agudamente Aron, «el despotismo asiático no implicaba la creación de un hombre nuevo ni la esperanza en el final de la prehistoria» [36]. Si descartamos estos elementos o los minusvaloramos no captamos la clave de la cuestión [37].

Deberíamos también dejar claro si deseamos que el vocablo totalitarismo denote un tipo de comunidad política o alguna otra cosa. Según Edgar Hallet Carr el totalitarismo es «la creencia en que alguna institución o grupo organizado, iglesia, gobierno o partido, dispone

[33] *The Democratic and the Authoritarian State* (Glencoe: Free Press, 1957), pp. 246-47.

[34] *Poltical Power and the Governmental Process* (Chicago. University of Chicago Press, 1957), pp. 59-60. A la luz de esta consideración difícilmente puede aceptarse el entendimiento de Platón por parte de Karl Popper como «totalitario». Véase *The Open Society and its Enemies* (1945), ed. rev. (London: Routledge & Kegan Paul, 1952), I:87 y *passim*.

[35] Véase K. A. Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power* (New Haven: Yale University Press, 1957). Mi advertencia no disminuye la talla de esta obra clásica.

[36] R. Aron, *Démocratie et Totalitarisme* (Paris: Gallimard, 1965), p. 319.

[37] No me convencen, en consecuencia, las correrías de Barrington Moore por «los elementos totalitarios de las sociedades preindustriales». En *Political Power and Social Theory*, cap. 2, sus puntos de referencia son la India tradicional, China bajo la dinastía Jin y la teocracia de Calvino en Ginebra. En su *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966) Moore añade a la lista el Japón de los Meiji y una serie de regímenes en vías de desarrollo. El análisis, aunque brillante, carece de fuerza teórica.

de un acceso especial a la verdad» [38]. Esta definición, a su vez, permite a Carr sostener que el totalitarismo es tan viejo como el mundo, que ha existido y existirá siempre (salvo durante el breve paréntesis, afirma, de la «época del individualismo»); Carr proporciona de este modo la *excusatio* a la variedad soviética del totalitarismo [39]. Pero no recorre este camino. El punto de referencia de la definición de Carr no es el totalitarismo como régimen político, sino la *mente* totalitaria (sistema de creencias, ideología, mística, religión o visión del mundo). Así ocurre también con J. L. Talmon [40] y otros autores, y es una especulación legítima y fascinante. Sin embargo, y como máximo, la mente totalitaria puede formar parte de la definición de la entidad (el totalitarismo como sistema político) tan sólo como *uno* de sus ingredientes. Teniendo la mente no tenemos el sistema. Por tanto, la pregunta que tenemos que responder es: ¿nos permite el *nombre* de totalitarismo identificar un régimen o sistema político específico? Este es el interrogante fundamental planteado sobre todo por Friedrich en 1953.

En su contribución a la obra *Totalitarianism*, Friedrich establece una lista de cinco requisitos para la existencia de un sistema totalitario: a) una ideología oficial; b) un único partido de masas controlado por una oligarquía; c) el monopolio gubernamental de las armas; d) el monopolio gubernamental de los medios de comunicación, y e) un sistema policíaco de terror. Poco después se añadió un sexto requisito: f) una economía dirigida de manera centralizada [41]. Es sintomático, por poco que sorprenda, que se varíe la lista inicial incluso por aquellos autores que están de acuerdo con Friedrich en que el totalitarismo es un sistema político específico caracterizado por diversos rasgos [42]. Y no sorprende apenas porque algo similar ocurre, por

[38] *The Soviet Impact on the Western World* (New York: Macmillan, 1949), p. 110. Este ensayo proporciona el hilo conductor de la siguiente obra monumental de Carr, *History of Soviet Russia* (New York: Macmillan, 1951-64), en siete volúmenes.

[39] La tesis simétricamente opuesta, a saber, que la democracia es tan vieja como el mundo y que es el resultado «natural» para el ser humano, está extensamente desarrollada en la obra de Jean Baechler, *Démocraties* (Paris: Calmann-Levy, 1985).

[40] Véase su obra clásica *The Origins of Totalitarian Democracy* (London: Secker & Warburg, 1952). Nótese, sin embargo, que la idea de Talmon de que «la escuela democrática totalitaria se basa en la presunción de una sola y exclusiva verdad en la política» (p. 1) tiene poco en común con la de Carr.

[41] Véase pp. 52-53. El último requisito se incluyó en la obra conjunta de Friedrich y Brzezinski *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*.

[42] Véanse especialmente las contribuciones (en *Totalitarianism*) de A. Inkeles y K. Deutsch. La enumeración de las características se presta no sólo a adiciones sino también a reducciones, como en la síntesis de G. Almond: «el totalitarismo es la tiranía con una burocracia racional, el monopolio de la moderna tecnología de la comunicación y el monopolio de la tecnología moderna de la

ejemplo, con las características definidoras del autoritarismo [43]. Sin embargo, lo que importa destacar es que las características en cuestión se presentan como un síndrome. Con ello quiere decirse que el sistema totalitario resulta de su interconexión y reforzamiento mutuos.

Ahora bien, difícilmente cabe reconocer a la «solución del síndrome» un *status* lógico convincente. Hemos recurrido a esta analogía médica porque somos incapaces de decidir cuáles son las propiedades definidoras y cuáles las propiedades contingentes y complementarias de un concepto dado. En el caso en cuestión, y de forma ilustrativa, el monopolio gubernamental de las armas no es seguramente una característica definidora (la comparten también las democracias), y la existencia de una ideología oficial es algo que también encontramos en los sistemas autoritarios. Además, cuando Friedrich y Brzezinski añadieron a la lista el rasgo de la economía dirigida centralizadamente, pusieron en tela de juicio su propia tesis. El nazismo (sin mencionar el fascismo italiano) no contaba con una economía centralizada; por lo tanto, si el «totalitarismo» se aplica a los regímenes de Hitler y de Stalin, nos encontramos con un rasgo que aparece de forma destacada en un caso (el soviético), y falta completamente en el otro. Esto no puede funcionar ni siquiera en el contexto flexible de un síndrome. Pero el ataque a la noción de totalitarismo ha ido más allá de esos puntos flacos y similares. Mientras la debilidad es cosa que tiene remedio, desde mediados de los años sesenta en adelante una corriente importante ha venido propugnando el pleno rechazo; no había que tratar de arreglar el concepto, sino descartarlo [44].

Entre los diversos motivos que se alegan para rechazar el concepto, los más frecuentes son que el totalitarismo es un instrumento propagandístico de la guerra fría, sesgado por sus connotaciones polémicas, y que los regímenes comunistas son ahora diferentes entre sí y diferentes de lo que eran en los años cincuenta. El primer argumento me deja frío. Si el abuso y la explotación por la propaganda fueran

violencia» (en H. Eulau, S. Eldersveld, M. Janowitz, eds., *Political Behavior — A Reader* [Glencoe: Free Press, 1956], p. 39).

[43] Hasta ahora, el intento más serio e importante de desarrollo de la teoría y de los rasgos característicos del autoritarismo es el de Juan Linz. Véase especialmente su «Regímenes totalitarios y autoritarios», en Polsby y Greenstein, *Handbook of Political Science*, vol 3.

[44] Véase esp. Alfred Meyer, *The Soviet Political System* (New York: Random House,, 1965); H. J. Spiro, «Totalitarismo», *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 14:112 (donde cuestiona la utilidad científica del concepto); B. R. Barber y M. Curtis, en *Totalitarianism in Perspective: Three Views* (New York: Praeger, 1969). Para una crítica fuerte y general de esta literatura, véase D. Fisichella, *Analisi del Totalitarismo* (Messina: D'Anna, 1976), cap. 1 y conclusión. Véase también la discusión de Linz, *Handbook*, 3:241-47; y G. Hermet *et al.*, eds., *Totalitarismes* (Paris: Economica, 1985).

un criterio para rechazar conceptos, habría que hacer lo propio, y con más razón, en el caso de la democracia y en el del fascismo; y a la postre en política apenas nos restaría alguna designación utilizable. El que la palabra totalitarismo se emplee mal (como así ocurre) no debe llevar a la conclusión de que no haya de usarse. Tampoco responde a la realidad de los hechos el que el totalitarismo se acuñase durante la guerra fría como arma ideológica. «La intención clara de Friedrich y Brzezinski era resumir... lo sustancial de la literatura dedicada al fascismo, al nacionalsocialismo y al bolchevismo publicada durante un período de más de treinta años... No se pretendía que el concepto de "totalitarismo" sirviera a propósitos "contraideológicos"... dicho concepto reflejaba un trabajo previo» [45].

En conjunto, el primer argumento pone de relieve más que ninguna otra cosa la naturaleza altamente politizada e ideológica del debate. En cambio, el segundo tiene méritos. Lo esencial del mismo, tal y como lo formula Michael Curtis, es que, si bien el concepto de totalitarismo era útil al principio, pierde su utilidad desde el momento en que el nazismo y el fascismo han desaparecido, el comunismo ruso no es ya el estalinismo y el mundo comunista está muy diversificado [46]. En breve comprobaremos que estos puntos nos plantean la naturaleza y el uso apropiado de las construcciones tipológicas, e imponen una revisión de las formulaciones iniciales pero no pueden apoyar la tesis del rechazo. Según el criterio de Curtis, nos veríamos obligados a deshacernos del «feudalismo» (ya extinto y, en su tiempo, tremendamente diversificado), del «liberalismo económico» (en la actualidad muy impuro), e incluso con más razón de la «anarquía». Tomemos este último supuesto. ¿Ha existido alguna vez alguna comunidad política que la teoría anarquista aceptara como una aproximación —incluso pálida, imperfecta e insuficiente— a su realización? La respuesta sin duda es no. Pero todos usamos el concepto (creo que con provecho) y nunca se ha desencadenado una cruzada en contra de ello.

Globalmente consideradas, las razones dadas para deshacerse del totalitarismo son insuficientes. Una buena razón para hacerlo sería sustituirlo por un concepto mejor —pero no por nada. Como sucede con muchos otros conceptos (particularmente con «ideología»), primero nos pasamos diez años o más embrollándolos o convirtiéndolos en algo sin significado, y luego se nos ocurre la brillante idea de que ya no podemos seguir utilizándolos porque se han empleado tan mal que resulta imposible reconstruirlos. Sin embargo, en algún momento

[45] A. James Gregor, en Menze, *Totalitarianism Reconsidered*, p. 143.

[46] En *Totalitarianism in Perspective*, pp. 54, 63, 93-94, 105.

tendremos que afrontar el hecho de que es mejor conservarlos en buen estado que permitir que se descompongan en mil pedazos. Pero, volviendo al totalitarismo, no niego ciertamente sus múltiples puntos débiles originarios ni discuto la necesidad de reconsiderar el concepto a la luz de sus nuevas denotaciones reales. En particular es verdad que, a menos que precisemos más su definición, cada vez sabremos menos a qué sistemas se aplica [47]. La cuestión previa sigue siendo si heurísticamente es mejor rechazar o mejorar el concepto.

El principal factor que complica las cosas con el totalitarismo es, sin duda, que la palabra no gusta a aquellos a quienes puede aplicarse (del mismo modo que, en el otro extremo, les gusta el término democracia a aquellos a los que no resulta aplicable). Temo que tendremos que contar con este factor. Sobre bases más serias, parece que la nebulosidad del concepto proviene no sólo de su aplicación indiscriminada en el tiempo y en el espacio, sino también de connotaciones extrañas que poco o nada tienen que ver con la idea de totalidad. De donde se seguiría que el «totalitarismo» podría concretarse tan sólo si: a) el término se adjudica estrictamente a un fenómeno nuevo, contemporáneo; y b) permanecemos en la órbita de la semántica, en el que se enfoca con claridad la «totalidad».

Para empezar, la modernidad del totalitarismo es la modernidad de la tecnología, que simultáneamente sustenta y permite una extensión y penetración totalitarias del poder. El argumento según el cual la mayoría de los rasgos de un régimen totalitario están «tecnológicamente condicionados» [48] no puede despacharse recurriendo al gradualismo. Permítaseme volver, a este respecto, sobre nuestro análisis anterior de la vulnerabilidad actual de la opinión pública [49], que a su vez está en función de factores tecnológicos. El paso de la palabra escrita a la radio y de la radio a la televisión consiste en saltos tecnológicos, no en incrementos. De manera semejante, el que seis millones de seres humanos puedan morir en masa instantáneamente por causa de la radiación no es una tecnología «más avanzada»; simplemente, no podría hacerse cortando cabezas con una espada, una a una. Una faceta

[47] Esta es la línea de crítica constructiva de F. J. Fleron. Véase esp. «Estudios del área soviética y las ciencias sociales: algunos problemas metodológicos en los estudios soviéticos», *Soviet Studies*, enero, 1968. La línea de crítica constructiva, frente al rechazo, es también la escogida por Leonard Schapiro, *Totalitarianism* (New York: Praeger, 1972); y por varios de los que han contribuido a la obra *Totalitarianism Reconsidered*, notablemente por Karl D. Bracher, A. J. Gregor y, sorprendentemente, por Ernst Nolte. De Bracher véase, más extensamente, *Zeitgeschichtliche Kontroversen: Um Fascismus, Totalitarismus, Demokratie* (München: Piper, 1976).

[48] *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, pp. 10-13.

[49] [illegible]

importante y concurrente de la modernidad del totalitarismo reside en la ideologización de la política. Puesto que la «ideología» —como término— se ha diluido hasta el punto de carecer de significado (¿otro concepto listo para ser abandonado?), califiquemos la ideología en cuestión como *religión política* por lo que se refiere a su alcance omnicomprensivo y a su fundamentación milenaria. Así que la modernidad del totalitarismo es paralela a la modernidad de una ideologización parecida a la religión. El totalitarismo se engendra y legitima por la peculiar disposición de la política moderna, que se manifestó en primer lugar en el curso de la Revolución francesa. Los puritanos eran santos alzados en armas. Los jacobinos y sus reencarnaciones posteriores santificaron las armas.

Respecto a mi segunda recomendación, a saber, que deberíamos permanecer dentro de la órbita de la palabra, me limitaré a indicar que una razón semántica constituye invariablemente nuestra mejor razón para seleccionar una palabra determinada [50]. Si decimos «totalitarismo» sin sentir que es una etiqueta expresiva, ello es una razón más que suficiente para no emplearlo. La cuestión versa entonces sobre lo que la proyección semántica del término nos lleva a percibir. El tránsito de los vocablos «total» y totalidad al de «totalitarismo» nos alerta e indica la extensión y penetración de una intensidad sin precedentes —en amplitud y profundidad— que el poder político puede asumir. El Leviathan de Hobbes es un monstruo infantil si lo comparamos con el de Orwell, y las tiranías del pasado parecen inocentes e inocuas comparadas con lo que son o pueden llegar a ser las dictaduras totalitarias. Se necesitaba una palabra para señalar esta diferencia, y el totalitarismo era y es, a mi juicio, expresiva y eficaz para ese propósito [51].

Semánticamente, entonces, el totalitarismo denota el encarcelamiento de toda la sociedad *dentro* del Estado, la dominación política

[50] Debe entenderse que utilizo «semántica» en el sentido fuerte de la palabra, es decir, para significar que las palabras «sugieren» por sí mismas y moldean el pensamiento: son portadoras de una manera de percibir y concebir el mundo. Explico esta posición en Sartori, ed., *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, pp. 15-23.

[51] Quizás totalitarismo era la palabra que Tocqueville estaba buscando cuando, en uno de sus pasajes proféticos, escribió: «Creo que la suerte de opresión que amenaza a las naciones democráticas no se parecerá a ninguna otra forma previamente experimentada en el mundo; nuestros contemporáneos serán incapaces de encontrar algo parecido en su memoria. Por mucho que lo intento no consigo encontrar una expresión que reproduzca la idea exacta que me he formado de ella; los viejos términos despotismo y tiranía son totalmente inapropiados. Es algo nuevo; por lo tanto, tengo que intentar definirla ya que no puedo nombrarla» (*De la Démocratie en Amérique*, vol. II, pt. IV, cap. 4;

omnipenetrante sobre la vida extrapolítica del hombre. En palabras de Finer: «toda la sociedad está politizada; si sobreviven todavía ámbitos privados de la vida, se debe... a la tolerancia, por así decirlo, del gobierno que, en cualquier momento y por cualquier motivo, puede controlarlos, invadirlos o apoderarse de ellos» [52]. Cuando en Italia se decía «todo en el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado», era poco más que una fanfarronada. Pero si la frase *todo en el Estado* se toma en serio y se aplica plenamente mediante el uso de los instrumentos coactivos proporcionados por nuestros conocimientos técnicos, nos encontramos frente a la «invasión definitiva de la intimidad humana» [53], a la destrucción de la espontaneidad, la independencia, la diversidad y la autonomía en la vida de las colectividades humanas [54]; en suma, a una enorme guarnición política donde una sociedad de masas ha sido encapsulada en el Estado. Esto es precisamente lo que distingue al totalitarismo del absolutismo, del autoritarismo y de otras variedades de dictadura: «la destrucción de la línea entre el Estado y la sociedad y la total politización de la sociedad... No es una mera cuestión de más o menos poder político. La diferencia es cualitativa, no cuantitativa» [55]. Trotski, que sabía lo que decía, afirmó: «el Estado totalitario va más allá del cesaropapismo... Stalin puede decir justificadamente... *la sociedad soy yo*» [56].

La próxima cuestión puede ser: ¿cómo puede realizarse y mantenerse un Estado cuartelero de ese tipo? Cuando Montesquieu estableció su clasificación de las formas políticas, cada una de ellas contaba con un «principio» específico explicativo: la virtud cívica, en la democracia; la moderación, en la aristocracia; el honor, en la monarquía; y el temor, en el despotismo [57]. Nadie discute el temor al despotismo ni que la característica de un gobierno despótico sea el gobierno mediante el temor. Empero, el totalitarismo es la última escalada del despotismo, el despotismo más fuerte. ¿Se deduce de ello que el totalitarismo supone el mayor temor, es decir, el terror? Si se piensa en Hitler y en Stalin hay que responder afirmativamente; y ello explica que la clave de la interpretación de Hannah Arendt y de gran parte de la literatura de los años cincuenta sea el gobierno por el terror. A medida que los regímenes comunistas se multiplicaron y

[52] S. E. Finer, *Comparative Government* (London: Allen Lane, Penguin Press, 1970), p. 75.
[53] Nisbet, *The Quest for Community*, p. 202.
[54] Véase Z. Brzezinski, *Ideology and Power in Soviet Politics* (New York: Praeger, 1962), pp. 15-20.
[55] F. Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State*, p. 245.
[56] *Stalin* (New York: Grosset & Dunlop, 1946), p. 421.
[57] Véase *L'Esprit des Lois*, vol. I, libro III.

estabilizaron, se demostró que el terror era más una variable que un elemento definidor de los sistemas totalitarios. Con ello no afirmo que hayamos presenciado su final con Stalin, sino que apunto que comunidades políticas próximas, legitimadas por una ideología escatológica y basadas en un adoctrinamiento total monopolizado no necesitan recurrir al terror [58]. Ciertamente, siempre son posibles sacudidas de crisis de terror termidoriano o estaliniano. Se ha dicho apresuradamente que el totalitarismo había acabado con la muerte de Stalin, cuando la denominada revolución cultural de Mao (de hecho, una revolución contra la cultura con un saldo de unos cuatrocientos mil muertos y unos tres millones de personas purgadas, heridas o encarceladas) supuso una experiencia inmensa de miedo masivo. Aun así, las crisis de terror son probablemente intermitentes y pertenecen a la patología, y no a la fisiología del totalitarismo. Admitido esto, los regímenes totalitarios siguen siendo regímenes basados en el miedo que afrontan con sanciones y represiones brutales lo que no pueden manejar mediante el adoctrinamiento ideológico. Por lo tanto, si se entiende por terror el miedo en su máximo grado de penetración o potencialidad, cabe sostener, con arreglo a esta definición benigna, que bajo el totalitarismo hay «más terror» que bajo el autoritarismo y, *a fortiori*, más que bajo una pura y simple dictadura.

Sin embargo, lo que acabamos de describir no es más que una «pesadilla» [59] y no un tipo específico y definido de *estructura de poder*. Como se ha dicho también, el totalitarismo apunta a una tendencia, o a una «tentación» [60], pero mucho menos hacia una forma definida de Estado. La proyección semántica de la palabra es evocadora o alusiva, más que descriptiva. Nos vemos, pues, obligados a retroceder y preguntarnos: ¿cómo podemos identificar un régimen como totalita-

[58] Esto se explica en mi discusión previa sobre el consenso, la opinión púplica y la propaganda, cap. V, secciones 1-4. Como señala Jeane Kirpatrick: «Si una de las tareas principales del régimen totalitario es transformar la ideología en cultura... a medida que se interiorizan las nuevas normas, se aceptan las nuevas creencias (y) se establecen nuevos hábitos, disminuirá la necesidad de imponer la conformidad mediante programas intensivos de «reforma del pensamiento»y mediante el castigo a los discrepantes. Véase *Dictatorship and Double Standars* (New York: Simon & Schuster, 1982), pp. 114-15.
[59] Así lo ve George F. Kennan: «Cuando trato de representarme el totalitarismo como un fenómeno general, lo que viene a mi mente sobre todo no es ni la imagen soviética ni la nazi como las he conocido en persona, sino más bien las imágenes simbólicas y de ficción creadas por gente como Kafka u Orwell, o Koestler o los primeros satíricos soviéticos. En otras palabras, la más pura expresión del fenómeno me parece que se ha revelado no en su realidad física, sino en su poder como un sueño o una pesadilla» (en *Totalitarianism*, pp. 19-20).
[60] Esta es marcadamente la óptica de la obra de Revel, *The Totalitarian Temptation*.

rio? Según se ha expuesto, la enumeración de sus características no se presta fácilmente a acuerdo; además, esas características no son fáciles de definir. Aunque es injusto olvidar que algo parecido sucede con muchos conceptos políticos, ello no es una razón para no tratar de hacer algo al respecto. Dado que la «solución del síndrome» equivale a poco más que una mera lista de características agrupadas mediante el recurso a una analogía médica, para mejorar la aplicabilidad empírica del concepto se acostumbra a separar sus rasgos definidores (los caracteres que determinan si la categoría debe o no debe emplearse) de sus características compartidas, es decir, de aquellas que se aplican a las dictaduras en general. Además, y lo que es aún más difícil, hay que fijar el grado de intensidad de estas características y su variabilidad en el tiempo y en el espacio. Pero no puedo seguir esta vía —salvo para realizar una rápida observación sobre la relación entre los comienzos y la duración.

En su trayectoria, los totalitarismos pierden (como todos los nuevos regímenes) su fervor inicial, el ímpetu de su fundación y se hacen rutinarios. Lo mismo sucede con las democracias, y de las democracias también puede decirse (como de aquéllos) que su rutina significa una pérdida de autenticidad relacionada con un proceso de corrupción y decadencia. Pero, siendo la rutina un rasgo constante de la vida y de la historia, no puede servir de base para afirmar que una democracia ya no es una democracia o que un régimen totalitario ya no es un régimen totalitario. La rutina introduce cambios —pero son variaciones intrarrégimen (en el interior de las clases). El terror declarado, la purga permanente [61], los campos de concentración y de exterminio, todas éstas son probablemente características previas a la rutina. Por otra parte, la rutina del totalitarismo puede reforzar más que debilitar otros rasgos. Kolakowski, por ejemplo, destaca la mentira total como elemento caracterizador del totalitarismo. Según su diagnóstico, el triunfo del estalinismo tardío «no consistió simplemente en la supresión o falsificación de todo —estadísticas, hechos históricos, acontecimientos... libros (a veces, de las obras de Lenin)—, sino en que la línea divisoria entre lo que es políticamente "correcto" y lo que es "verdad" parece haber sido realmente borrada; mediante la repetición de los mismos disparates una y otra vez, los funcionarios comenzaron a creer o a medio creer en ellos» [62].

[61] Véase esp. Z. Brzezinski, *The Permanent Purge in Soviet Totalitarianism* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966).

[62] «Totalitarismo y la virtud de la mentira», en Irwing Howe, ed., *1984 Revisited: Totalitarianism in Our Century* (New York. Harper & Row, 1983), página 129.

Como quiera que sea, la cuestión es si podemos hacer algo con el «síndrome» que la literatura sobre el totalitarismo nos ha dejado. Creo que sí. Una manera simple de utilizar de modo eficaz el totalitarismo es construir deliberadamente el concepto como un tipo ideal.

Abstracción hecha de la concepción de Max Weber, hay, por así decirlo, un tipo de «tipo ideal» muy adecuado para nuestro propósito: el *tipo polar*. Un tipo polar (o tipo ideal) es solamente el extremo o final del polo de un *continuum*, cuya función lógica es puramente definir el *continuum*. Concebido así, el totalitarismo consiste simplemente en todas las características de los regímenes opresores elevadas a su mayor perfección. De este modo, el totalitarismo se encuentra en, y representa, el extremo de un un *continuum* (ciertamente discontinuo), cuyo extremo definidor opuesto es la democracia (concebida igualmente como un tipo polar). Esto implica que no se espera que ningún sistema concreto sea «puramente» totalitario, de la misma forma que no se espera que ningún sistema sea una democracia pura. Lo que presumimos es que los totalitarismos reales y las democracias reales se aproximan, más o menos, a sus respectivos parámetros polares. Desde esta perspectiva, por lo tanto, no tiene sentido acusar al totalitarismo de ser un concepto sobrecargado, pues eso es cierto, por definición, en todos los supuestos de tipos ideales. La formulación polar del totalitarismo priva también de fundamento a la acusación según la cual la categoría en cuestión exige un enfoque estático. Por el contrario, es posible situar los distintos países en puntos diferentes del *continuum* en cada momento; y a medida que transcurre el tiempo algunos países saldrán de la órbita del totalitarismo, mientras que otros entrarán en ella, o se moverán aproximándose cada vez más al extremo totalitario del *continuum*.

Para no dar la impresión de haber avanzado casi milagrosamente, permítaseme indicar los problemas pendientes. La concepción del totalitarismo como un tipo polar nos ahorra decidir cuáles son sus características definidoras y tratar de determinar si concurren todas sus propiedades. Sin embargo, está claro que las características consideradas primarias modificarán el orden de los casos concretos respecto de su parámetro polar [63]. Además, este procedimiento no per-

[63] Como se ha dicho antes, para Kolakowski la característica principal sería la «mentira total», mientras que para otros autores (de orientación revisionista, no de los que propugnan el rechazo) puede ser cualquier otra. Por ejemplo, según Djilas la «esencia» del actual régimen soviético es que «el triunfo de la burocracia del partido se produce al mismo tiempo que la transformación del Estado en un imperio militar ideológico» (en *1984 Revisited*, pp. 139-39). Puesto

mite cortes. Finalmente, la oposición polar entre el totalitarismo y la democracia deja un espacio intermedio extenso de países que decididamente no son democráticos ni totalitarios. ¿Cómo se rellena este espacio? Generalmente, con el concepto de autoritarismo, pero aquí de nuevo se nos plantea un problema.

Los autores que descartan la noción de totalitarismo mantienen su postura reclasificando los denominados antiguamente (o erróneamente) sistemas totalitarios como si fueran, al menos en la actualidad, «autoritarios». Cuando se reclasifica un caso concreto, las razones para hacerlo tienen que ser fácticas —y esto constituye un juicio empírico. Pero el hecho de cambiar los casos de una clase a otra no afecta de por sí al sistema clasificatorio. Si las tiranías hubieran dejado de existir en las ciudades griegas antiguas, el sistema clasificatorio de Aristóteles habría permanecido intacto. El que ningún caso pueda subsumirse, en un momento dado, en el modelo de «el gobierno de uno solo» no implica la desaparición de ese modelo. De modo que incluso si todos los totalitarismos fueran reclasificables —empíricamente— como los autoritarismos, no se desprende necesariamente —desde el punto de vista teórico— que la clase «totalitarismo» pierda su razón de ser. Cuando se ataca, o si se ataca, la distinción entre totalitarismo y autoritarismo, la razón que mejor sirve para justificar el ataque es que aquélla puede «proporcionar una apología de la política autoritaria» [64]. Y aunque éste es en gran medida un argumento *ad hominem*, saca a relucir lo equivocado de construir la diferencia entre totalitarismo y autoritarismo en términos de crímenes mayores frente a crímenes menores *reales*. Ciertamente, un «simple dictador» puede ser peor que una dictadura totalitaria en lo que se refiere a crueldad, asesinatos, tortura, brutalidad policial y características inhumanas similares. La diferencia crucial entre el totalitarismo y el autoritarismo se encuentra no en lo que realmente hacen (pues hacen cosas muy distintas en todas partes y según el tiempo), sino en sus *potencialidades* respectivas. Recuérdese que «totalitarismo» no implica semánticamente la idea de una mayor coacción, sino de un mayor alcance. Ciertamente igual coacción en más aspectos, en más áreas, equivale a más coacción —pero esto es una inferencia. Una inferencia frente a la que puede ser contradicha observando que cuanto más consigue un totalitarismo avanzar en la penetración de su control, menos necesita recurrir a la coacción desnuda.

La razón válida para deshacerse de la distinción entre totalitarismo y autoritarismo es mostrar que dicha distinción no implica diferencias, lo cual no se ha hecho. Decir que Mussolini y Stalin, Salazar y Hitler, Franco y Pol Pot de Camboya, Nasser y la Albania de Enver Hoxa encarnan (o encarnaban) todos por igual un mismo tipo de sistema político, no supone desde luego ganar sino perder en claridad analítica. En particular, si los regímenes dictatoriales tienen o no un problema de sucesión representa una diferencia; y mientras que las dictaduras simples y autoritarias raramente sobrepasan el tiempo de vida del dictador, las dictaduras totalitarias han logrado perdurar y han sido capaces de superar las crisis sucesorias. También supone una gran diferencia el hecho de que se permitan o toleren, y hasta qué punto, la autonomía de los subsistemas y la independencia de los subgrupos (en ámbitos distintos de los políticos); y mientras que las dictaduras no totalitarias persiguen, respecto a grupos externos, políticas excluyentes, las dictaduras totalitarias disponen de la fuerza y de la motivación para perseguir la total destrucción de todos los subsistemas. Finalmente, supone una enorme diferencia el que los regímenes dictatoriales tengan o no pretensiones últimas de legitimidad. A este respecto la línea divisoria no reside en contar con una «ideología oficial» (incluso los dictadores africanos han aprendido ya a confeccionar una), sino en la naturaleza y alcance de dicha ideología. Las dictaduras no totalitarias son tales precisamente porque no imparten una ideología oficial *al estilo de una religión*. Un dictador se encuentra donde está simplemente porque dispone de la fuerza para estar y permanecer ahí. Un dictador autoritario propugna una ideología oficial, pero sobre bases limitadas o con escasa incidencia en las creencias. Por el contrario, las dictaduras totalitarias se sustentan, para justificarse, en alguna filosofía de la naturaleza humana relacionada con un proyecto de perfeccionamiento del mundo, con un esquema para redimirlo de sus pecados pasados y presentes, sirviendo así a un último bien más elevado y absoluto. Entiéndase que ello no requiere intensidad en las creencias. A largo plazo, las religiones sólo necesitan unos pocos creyentes verdaderos y no tienen por qué ser fanáticos. Por lo tanto, cuando hablo de ideología al modo de una religión, me limito a dar cuenta de la conversión del fervor ideológico en mera rutina. Lo que permanece y puede perdurar es la «percepción del mundo» resultante del adoctrinamiento vitalicio y del control de la comunicación que los totalitarismos tratan de asegurarse.

---

que se considera que algunas caracterizaciones son importantes, realizaremos diferentes ordenaciones.

[64] Michael Walzer, en *1984 Revisited*, p. 121. Walzer subraya que «nunca fue intención de las teorías de los años cincuenta elogiar el autoritarismo» (p. 108); pero los «conservadores contemporáneos» no son igualmente inocentes. Según sus palabras, «puesto que los gobernantes autoritarios ni siquiera están tocados por el mesianismo... puesto que todo lo que quieren es mantenerse en el poder... no dan lugar a los terribles disturbios de la política totalitaria» (pp. 108-9).

Resumiendo, puede decirse que la concepción del totalitarismo como tipo polar (tipo ideal de la variedad polar) contribuye, a mi juicio, a la ordenación de los sistemas políticos. Por otra parte, la teoría del totalitarismo es tanto más convincente cuanto más permanece en la órbita semántica del término que emplea. Si es así, la característica definitoria principal de la forma de gobierno totalitaria es su total extensión y penetración. Desde esta perspectiva, rasgos como «la economía dirigida centralizadamente» no pueden ser considerados como características definidoras, sino como una medida o indicador de la vastedad del alcance totalitario. De manera análoga, desde esta óptica lo que importa no es la imposición oficial de una ideología, ni la intensidad con la que se mantiene, sino su naturaleza omnicomprensiva, milenarista y sus pretensiones de rehacer todo partiendo desde cero. El punto flaco de esta concepción es que no es estructural y no se presta a un apuntalamiento de tipo estructural. Teniendo esto en cuenta, yo propondría transformar el «totalitarismo» de un concepto de objeto (que designa un sistema) en el predicado «totalitario», en un concepto propiedad o rasgo caracterizador. En tal caso, la *estructura* es la dictadura, y una de sus variantes (su más extrema, si no la típica ideal) es la dictadura totalitaria. Sin embargo, el hecho de que el «totalitarismo» no sea un buen tipo empírico-estructural no implica en lo más mínimo que el concepto sea descartable.

VII.5 *Dictadura y autocracia*

Podemos ahora examinar el conjunto restante de posibles opuestos a la democracia y de las formas de establecer sus límites. Para ello trataré brevemente de la tiranía y del despotismo, y abordaré con más detenimiento la dictadura y, por último, la autocracia.

La tiranía y el despotismo son conceptos que sobreviven en nuestro vocabulario actual principalmente como etiquetas. La tiranía, ciertamente, cuenta con un historial intrincado en el pensamiento político. Entre los griegos, tirano y rey (*basileús*) significaron el gobierno de uno solo antes del siglo v antes de Cristo. A partir de entonces, tiranía denotaba la forma ilegal, ilegítima y degenerada de gobierno de una persona. Desde el tiempo de los griegos el término se utilizó continuamente y se elaboró aún más durante el medievo. Baste recordar al respecto la distinción de Bartolo de Sassoferrato y Coluccio Salutati entre tiranía *quoad exercitium* (en relación con la manera de ejercer el poder) y tiranía *ex defectu tituli* (en conexión con la adquisición del poder ilegítima o violenta); distinción que fue seguida después por la literatura de los monarcómanos con el derecho de matar al tirano [65]. No obstante, es difícil ver cómo esas distinciones —y toda literatura del Renacimiento y del siglo XVII sobre el tema— pueden aplicarse a las condiciones modernas y a los camuflajes de nuestros días. Nuestros dictadores plebiscitarios apenas pueden ser considerados tiranos *ex defectu tituli*, y nuestros criterios para explicar con detalle una tiranía *exercitio* difieren demasiado de los criterios morales y de derecho natural de los griegos y del Renacimiento. Por otro lado, nunca se ha elaborado con la profundidad necesaria la noción de despotismo [66]. La razón es que, hasta Montesquieu, el despotismo no aparecía en las clasificaciones de las formas de gobierno. Para los griegos, el despotismo era el sistema político de los «bárbaros», representados eminentemente a sus ojos por el imperio persa. A su juicio, los asiáticos eran esclavos por naturaleza, y de ahí que estuvieran sometidos al despotismo. Desde esa óptica, el despotismo no tenía nada en común con la tiranía. Los tiranos gobernaron a los griegos (es decir, a un *demos* capaz de libertad) y tuvieron, por tanto, corta vida. Los déspotas gobernaron sin oposición e interminablemente sobre pueblos incapaces de ser libres. En consecuencia, el despotismo ha sido durante mucho tiempo una etiqueta «para otros». En cuanto al absolutismo, hemos visto que el término no permite un recorrido extenso. En conjunto, estos términos apuntan básicamente la idea de un poder político opresor y desagradable. Si queremos saber más de las formas tiránicas, despóticas y absolutistas de ejercer el poder —y especialmente de la forma de Estado que permite este *exercitium*— es preferible referirse a conceptos más modernos.

El término que ha venido a reemplazar realmente al de tiranía ha sido el de dictadura; y ello porque lo hemos usado mucho en los últimos cincuenta años con el significado que antes expresaba tiranía. En muchos aspectos, la transformación de la idea de dictadura corre pareja, en su lógica, con la transformación de la idea de absolutismo. El absolutismo no podía entenderse en un sentido defectivo hasta que la idea de *potestas amplissima* (de poder discrecional, es decir, absoluto) se enfrentó con la contraria del *princeps legibus obligatus*, el príncipe obligado por ley (el Estado constitucional). Por esta ra-

[65] Véase G. Nicoletti, *Sul Diritto alla Resistenza* (Milano: Giuffrè, 1960). La complejidad constitucional de este desarrollo es destacada por Juan H. Franklin en la Introducción al *Constitutionalism and Resistance in the Sixteenth Century* (New York: Pegasus, 1969), y en *John Locke and the Theory of Sovereignity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978).

[66] El mejor análisis del concepto es el de R. Koebner, «Déspota y despotismo: vicisitudes de un término político», *Journal of the Warburg and Courtauld Institutes*, diciembre, 1951, pp. 275-302.

zón, el significado negativo del absolutismo no se consolida hasta el siglo XVIII; y nunca sin excepciones, como lo demuestra la noción de absolutismo ilustrado. Lo mismo es aplicable a la dictadura. Tan sólo después de una experiencia suficiente y satisfactoria de «gobierno por consentimiento» nos damos cuenta de que *dictare*, dictar (el significado originario del término), puede representar un tipo definido de sistema político; a partir de este momento el vocablo dictadura adquiere una connotación negativa —en cuanto negación del gobierno por consentimiento.

El *dictator* romano era una magistratura extraordinaria de corta duración (seis meses), estrictamente proyectada para afrontar estados de emergencia militar. La institución degeneró en el siglo III antes de Cristo y en último término con César, dejando tras de sí un recuerdo ambivalente. Empero, Maquiavelo y Rousseau elogiaron la dictadura romana. El término mantuvo hasta hace un siglo más o menos su asociación con la magistratura romana, como lo prueba el hecho de que, durante el *Risorgimiento* italiano, Farini en 1859 (en Emilia) y Garibaldi en 1860 (en Sicilia) se autoproclamaron «dictadores», con lo que daban a entender de forma ostensible que la palabra tenía un aura favorable y emocionante. El primer cambio importante de ese significado se encuentra aparentemente en Blanqui, quien presumiblemente inspiró a Marx. Pero aparte del hecho de que el propio Marx apenas expleó la expresión «dictadura del proletariado», su uso implicaba sólo, en su más pura sencillez, la idea del recurso a la fuerza [67]. Así pues, abstracción hecha de las escasas referencias a la «dictadura bonapartista» de Luis Napoleón, sólo con el fascismo llegó a comprenderse claramente la «dictadura» como un tipo de Estado diferente y *sui generis*. No sorprende, por lo tanto, que hasta los años 1920 y 1930 no aparezca una teoría de la dictadura (en el sentido posromano). Lo sorprendente es lo poco que ha progresado desde entonces [68].

[67] El significado marxiano se analiza en el cap. XV, secciones 2 y 3.

[68] La primera obra importante es la de Carl Schmitt, *Die Diktatur* (1921, ed., revisada, München, 1928), en gran medida un alegato, y también predominantemente jurídica en su orientación. Fue seguida, en especial en Italia, por una literatura estrictamente jurídica. Desde el campo opuesto, y con una perspectiva histórica, Alfred Cobban, *Dictatorship: Its History and Theory* (London: Cape, 1939), sigue siendo un libro estándar. Franz Neumann nos dejó una tipología de las dictaduras bastante aguda, pero inacabada, con el título «Notas sobre la teoría de la dictadura», que fue incluida en su obra *The Democratic and Authoritarian State*. El librito de M. Duverger, *De la Dictadure* (Paris: Julliard, 1961), contiene un estudio apresurado. Véase mi «Apuntes para una teoría de la dictadura», en K. von Beyme, ed., *Theory and Politics*. Los estudios posteriores se centran sobre todo en las dictaduras militares y apenas se plantean una teoría de la dictadura como tal.

Hasta el momento presente no existe una teoría de la dictadura satisfactoria que establezca sus variantes en relación con un modo específico de toma del poder y de legitimación, con el problema de la duración y de la sucesión (a decir verdad el punto flaco de las dictaduras) y, en suma, con una forma definida, y con el *exercitium*, del poder del Estado. Quizás la construcción de una teoría de la dictadura se ve dificultada por la marginación marxista del concepto al ámbito social —como cuando se afirma que las democracias occidentales son dictaduras burguesas y capitalistas [69]—. Ciertamente, lo que los marxistas quieren decir con «dictadura» es lo que Gramsci denomina con más propiedad «hegemonía». No obstante, si hubiera habido una teoría de la dictadura digna de ese nombre, habría sido menos fácil propagar la noción contradictoria de dictaduras acéfalas gobernadas por entidades tan amorfas como la burguesía o el proletariado.

A pesar del hecho de que nuestra teoría de la dictadura se encuentre aún en fase de elaboración, el término tiene el mérito de prestarse muy bien a una elaboración estructural. Dicho simplemente, una dictadura es un gobierno no constitucional, bien porque sus dirigentes convierten en un engaño la constitución preexistente, bien porque redactan una constitución que les confiere el poder para hacer de hecho lo que quieren [70]. Desde este punto de vista, la estructura de las dictaduras es y puede concebirse como la antítesis de las estructuras constitucionales. No se trata simplemente de un retroceso de un *princeps* limitado por el derecho a un príncipe *legibus solutus*. En la actualidad el esquema organizativo de cualquier Estado es tremendamente complejo; lo que significa que incluso las dictaduras presentan estructuras de poder muy complejas. A saber, una dictadura no es ya un Estado sin partido: en lugar de prohibir todos los partidos, generalmente se autoconstituye como Estado de partido único. Pero hay muchas dudas hoy en día sobre dónde termina (o empieza) la estructura del partido único [71]. Así que la fundamentación estructural de las dictaduras está todavía pendiente de realización. Recuérdese además que el marxismo ha popularizado la imprecisa noción de «dic-

[69] Marcuse repite la operación con el concepto de totalitarismo, diluyéndolo y extendiéndolo a la manipulación de las sociedades industrialmente avanzadas (véase *One-Dimensional Man* [Boston: Beacon Press, 1964], p. 3). De esta forma, para Marcuse, el mundo del *gulag* y el hecho de ser manipulado para que uno «consuma» caen bajo la misma categoría.

[70] El significado constitucional de «constitución» es aclarado en el cap. II, esp. en la sección 7. Véase también G. Sartori, «Constitucionalismo: Una discusión previa», *American Political Science Review*, diciembre, 1962.

[71] Este es un aspecto que se discute en mi *Parties and Party Systems*, capítulos 2 y 7, donde también realizo (pp. 225-28) un análisis tipológico de las dictaduras (totalitarias, autoritarias y pragmáticas) según otras características.

tadura de clase» como consecuencia de la cual oímos hablar de las democracias como dictaduras. Pero puesto que vivimos en una época plena de incongruencias, la utilización errónea del término no tiene por qué desanimarnos a la hora de emplear dictadura como opuesta a democracia. Sin embargo, la afirmación de que la democracia y la dictadura son formas políticas mutuamente excluyentes no está libre de crítica.

¿No existe entonces un término incuestionado y difícilmente discutible que pueda representar una buena antítesis de la democracia? Personalmente estimo que ese término es «autocracia». La ventaja de este concepto en comparación con los anteriores es que apunta directamente a un «principio» constitutivo (en el sentido de Montesquieu): el método de creación de los detentadores del poder en relación con la base de legitimidad del poder. Por lo tanto, cuando la dicotomía o la alternativa es «democracia *o* autocracia», la simetría es muy clara y difícil de evitar. Esto es así primero y principalmente porque disponemos ahora de un *definiens* (autocracia) que es más claro y simple, y más fácil de manejar que el *definiendum* (democracia). Si la condición que contribuye a un buen *definiens* es que aminora la oscuridad o la complejidad del *definiendum* del término que debe definirse, seguramente «autocracia» satisface esa condición.

Admitamos, pues, la tesis según la cual la democracia es la *no autocracia*, el contrario exacto y en realidad la contradicción misma de la democracia. Esto significa que la democracia representa un sistema político caracterizado por el repudio del poder personalizado, de un poder sobre los ciudadanos que *pertenece* a alguien. El poder no es «propiedad» de nadie. Más específicamente, la democracia simboliza un sistema que gira en torno al principio de que nadie puede autoproclamarse gobernante, de que nadie puede detentar el poder irrevocablemente en su propio nombre. Precisamente porque se renuncia al principio autocrático, el axioma democrático es que el poder del hombre sobre el hombre sólo puede ser concedido por otros —y ello siempre y solamente sobre la base de su revocabilidad (pues de otra manera los que otorgasen el poder renunciarían, al mismo tiempo, a su poder). A partir de ahí, los gobernantes deben ser el resultado de la designación libre, sin trabas, por parte de los que van a ser gobernados. Lo que equivale a decir que cuando quiera que este hecho de apoderar a *otros* para designarse se obstaculice o falsee —porque se impida el disenso o porque no se ofrezcan alternativas— la democracia habrá muerto en sus inicios. Cualquiera otra cosa que la democracia pueda ser, o deba ser, si no es ésta —la antítesis exacta de la autocracia— *no es* democracia.

Desde la perspectiva de la no autocracia, podemos entender mejor cómo se evidencia el poder del pueblo y se mantiene, como condición preliminar, mediante las instituciones democrático-liberales. Los mecanismos constitucionales mediante los cuales se hace depender el ejercicio del poder de su investidura y se vincula a los cargos públicos por medio de estructuras jurídicas preestablecidas, son las condiciones indispensables que permiten la sustitución de los dirigentes, la limitación del tiempo de su mandato, el establecimiento de su responsabilidad ante el pueblo y el fin de los abusos de poder.

Pero, puesto que la preocupación central de este libro es definir la democracia, lo antes expuesto puede reformularse con la definición siguiente: la democracia es un sistema en el que *nadie puede seleccionarse a sí mismo, nadie puede investirse a sí mismo con el poder de gobernar y, por lo tanto, nadie puede arrogarse un poder incondicional e ilimitado*. Por supuesto, ésta es una definición que enuncia negativamente las características de la democracia y no puede ser, en ningún modo, una definición completa. Dentro de sus límites, sin embargo, muestra una fuerza peculiar. De una parte, expone propiedades definidoras (no contingentes o secundarias). Es decir, que cualquier sistema político o social basado en principios diferentes no es *por definición* una democracia. En segundo lugar, nuestra definición parece encontrarse en la intersección en la cual e indudablemente ante la cual se separan la descripción de la prescripción. Cuando decimos que sólo los *otros* pueden conferir*te* el poder, este aserto es a la vez descriptivo (las democracias se construyen de hecho sobre este principio) y prescriptivo (las democracias deben construirse así).

Tenemos aún que preguntarnos cómo se relaciona la definición *a contrario* —la democracia como no autocracia— con la democracia definida como poliarquía electoral (la teoría competitivo-descriptiva) y, por otra parte, con la democracia definida prescriptivamente como poliarquía selectiva. Entiendo que las tres definiciones no sólo son congruentes entre sí, sino también acumulativas. En efecto, la visión *a contrario* sirve de sostén a la definición competitivo-electoral, que puede considerarse como su realización positiva y procedimental. Igualmente, si la democracia es la no *auto*-cracia, es, sin embargo, *cracia*; lo que apunta al hecho de que nuestros ideales no deberían orientarse hacia la búsqueda de la acefalia, de la ausencia de gobernantes. Añádase que el camino *ex adverso* no se circunscribe, como se ha dicho aquí, a la órbita estricta de la significación de la «no autocracia». Por ejemplo, el principio autocrático implica la falta de controles y de límites del poder y su concentración (monocrática) en la medida en que las circunstancias (que no son desde luego las voluntades de sus destinatarios) lo permitan. Por la misma razón, y

a la inversa, la no autocracia (es decir, la democracia) implica la limitación y el control del poder y su reducción en tanto en cuanto sea necesaria para su moderación. Lo que *no es* no puede decirnos adecuada y concluyentemente lo que *es*. Sin embargo, cuando se define la democracia por oposición a la autocracia, podemos determinar enseguida dónde empieza (y dónde termina) la democracia, porque contamos con una demarcación precisa y, asimismo, disponemos de un claro enfoque de dónde reside su identidad positiva.

Capítulo VIII

UNA TEORIA DECISIONAL DE LA DEMOCRACIA

Podemos esperar entender las democracias existentes sólo en la medida en que estemos preparados para tomar en consideración las dimensiones del problema de la intensidad y la complejidad que dicho problema introduce.

WILLMORE KENDALL

VIII.1 *La naturaleza de las decisiones políticas*

Los capítulos anteriores han estado dedicados en buena parte a realizar una limpieza de la casa de tipo conceptual. Ahora deseo proponer algo menos que «una teoría nueva» de la democracia; en realidad, lo que pretendo es echar una mirada nueva al problema desde la perspectiva de la adopción de decisiones. Para empezar, vamos a distinguir cuatro clases de decisiones: a) individuales; b) grupales; c) colectivas; y d) colectivizadas [1].

Las *decisiones individuales* las toma cada individuo por sí mismo, independientemente de si lo hace movido por influencias externas o siguiendo su propio criterio. Las *decisiones de grupo* son las que toma un grupo concreto, es decir, un conjunto de individuos relacionados que participan de modo significativo en la adopción de tales decisiones. Las *decisiones colectivas* resultan difíciles de definir; generalmente se consideran como tales aquellas que adoptan «los muchos». En comparación con las decisiones grupales, las colectivas presuponen un agregado humano considerable que no puede actuar —por razón de su tamaño— como los grupos concretos. Conviene también subrayar que no hay que confundir las decisiones colectivas con las preferencias

[1] Este capítulo se basa (aunque lo modifica y desarrolla considerablemente) en el artículo «¿Matará la democracia a la democracia? Adopción de decisiones por mayorías y por comités», *Government and Opposition*, primavera, 1975.

colectivas; las primeras no tienen por qué generar las segundas, es decir, no tienen por qué dar lugar a un resultado que exprese significativamente la preferencia social. Tenemos entonces las *decisiones colectivizadas*. Las decisiones colectivas y las colectivizadas comparten la característica de no ser decisiones individuales. Aun así, las decisiones colectivizadas son muy distintas de las otras. Las individuales, las grupales y las colectivas se refieren al sujeto, a quien toma la decisión. Las colectivizadas, en cambio, se aplican y se hacen cumplir en una colectividad, abstracción hecha de si son tomadas por una persona, unas pocas o la mayoría. El criterio definidor no es ya *quién* toma la decisión, sino el alcance de la misma: quienquiera que decida, decide por todos [2].

La noción «decisiones colectivizadas» permite, en principio, afirmar que *la política consiste en decisiones colectivizadas* [3]. Nótese que las decisiones colectivas y las colectivizadas se corresponden solamente cuando el universo decisorio coincide con el universo receptor de las decisiones. Esta coincidencia es de gran interés teórico y puede darse de hecho. Sin embargo, se produce cada vez menos a medida que aumenta el tamaño de las unidades políticas. A nivel de las grandes dimensiones puede decirse, por lo tanto, que la política consiste en última instancia en decisiones (ejecutadas) sustraídas a la competencia de cada individuo como tal, y que *alguien adopta por algun*(*os*) *otro*(*s*). Lo que no significa en lo más mínimo que una decisión colectivizada lo sea en nombre de sus destinatarios —puede ser así, pero puede no serlo. Los decisores deciden por todos solamente en el sentido de que su decisión recae sobre cada uno.

Naturalmente, aunque las decisiones de carácter político son decisiones colectivizadas, no todas las decisiones colectivizadas son políticas. Así, cuando hablamos del poder económico nos referimos de nuevo a decisiones colectivizadas, al hecho de que alguien (el capitalista, la empresa, etc.) toma decisiones por, y las impone sobre, los asalariados y los consumidores. La noción de decisiones colectivizadas no sirve, en consecuencia, para diferenciar entre el poder político, el económico y otras especies de poder. La diferencia es más bien jerárquica. Es decir, que las decisiones colectivizadas son políticas en la medida en que son: a) soberanas; b) sin escapatoria; y c) sancionables [4]. Soberanas, en el sentido de que anulan cualquier otra norma; sin escapatoria, como diría Hirschman, porque se extienden hasta las fronteras que definen territorialmente la ciudadanía; y sancionables porque están respaldadas por el monopolio legal de la fuerza.

Si se considera la política como el conjunto de aquellas decisiones colectivizadas de enorme importancia para el bienestar (o el malestar) de todos y de cada uno, parece conveniente comenzar con el ideal libertario de Marx o con el interrogante del anarquista: ¿por qué la política? No se trata de una cuestión trivial. Después de todo, ¿por qué nos vamos a conformar con decisiones tomadas *por otros* (en nuestro lugar), especialmente cuando —como sucede en la política— pueden afectar a nuestra vida y a nuestra libertad? La respuesta ya se ha dado un buen número de veces, pero otra más no hará daño. En un estado hipotético de naturaleza todas las decisiones son individuales. Por otra parte, cualquier colectividad organizada se somete a normas de colectivización, al menos en el sentido de que acepta decisiones colectivizadas —lo que es condición de su organización. Sin embargo, los ámbitos respectivos de las decisiones individuales *versus* las colectivas varían enormemente en las sociedades contemporáneas, incluso en condiciones iguales desde el punto de vista tecnológico y ambiental. Por ejemplo, el área de decisiones colectivizadas es inconmensurablemente mayor en los países socialistas (comunistas) que en los otros. La razón básica de la diferencia es ideológica, y no necesita mayor explicación. Asegurémonos, no obstante, del valor significativo de ese factor ideológico.

Se afirma con frecuencia que nos enfrentamos a dos ideologías —individualista y colectivista— y, por lo tanto, a dos asuntos espinosos que hay que admitir como tales. Empero, esta forma de plantear el problema resulta exagerada en cuanto parece presumir la imposibilidad de cualquier intento de solución. La denominada ideología del individualismo cede en buena medida ante la colectivización cuando la utilidad o la necesidad de esta última se demuestra razonablemente. La ideología de la colectivización es inflexible porque considera que las decisiones privadas o individuales son intrínsecamente malas —tanto porque el individualismo es malo en sí mismo como porque supone la propiedad privada, la acumulación privada de capi-

[2] La literatura sobre economía política y sobre la elección pública pasa por alto generalmente la distinción entre decisiones colectivas y decisiones colectivizadas. Dos buenos estudios de la literatura mencionada son los de Dennis C. Mueller, *Public Choice* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979); y Norman Frohlich y Joe A. Oppenheimer, *Modern Political Economy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1978).

[3] Esta es meramente una característica, no una definición exhaustiva. Para un análisis detallado, véase mi «Qué es la política», *Political Theory*, febrero, 1973.

[4] La diferencia jerárquica entre el poder político y el poder económico presupone condiciones del tipo de las del mercado. En una economía planificada centralizadamente, estatalizada, la diferencia es mínima, ya que en la práctica el asalariado carece de la posibilidad de evadirse; además, la sanción económica (que le dejen a uno morir de hambre) es mucho peor por sí misma que la más apremiante sanción política.

tal y todos los efectos negativos que de ello dimanan. El argumento de «las dos ideologías» es aplicable, por lo tanto, a una sola de las dos. Lo cual nos permite distinguir entre la «ideología» y la «utilidad» de las decisiones colectivizadas, y observar que aparte dogmatismos ideológicos la cuestión puede evaluarse y es evaluada en términos de coste-beneficio. Las razones que se dan para justificar las decisiones colectivizadas, anteriormente dejadas a la elección del individuo, están generalmente relacionadas con imperativos tecnológicos y con el servicio y las necesidades de bienes colectivos de las sociedades actuales. En un número de casos, sin embargo, sigue siendo una cuestión pendiente si los beneficios de colectivizar un área decisional determinada (enseñanza, vivienda, transportes, servicios y otros) no se ven contrarrestados, al menos a largo plazo y en términos de efectos acumulativos, por los costes. De ahí la utilidad y la importancia de preguntarse: *¿cuándo* resulta necesario o conveniente colectivizar un ámbito de decisiones?; y, en relación con ello, *¿cómo* debería procederse en la colectivización de decisiones?

VIII.2 *Riesgos externos y costes de la decisión*

Los interrogantes mencionados pueden abordarse recurriendo a dos instrumentos analíticos muy simples: a) los costes de la decisión; y b) los riesgos resultantes de las decisiones colectivizadas. Axiomáticamente expresadas, las premisas son las siguientes:

Axioma 1: Toda las decisiones de grupo o colectivas suponen costes *internos*, es decir, costes para los que adoptan la decisión, generalmente denominados *costes de la adopción de decisiones*.

Axioma 2: Todas las decisiones colectivizadas implican *riesgos externos*, es decir, riesgos para los destinatarios, para aquellos que reciben las decisiones de fuera, *ab extra*.

Mientras las nociones de coste y riesgo tienen una resonancia familiar, los axiomas revelan que han sido sometidos a una poda y a un reajuste [5]. Para empezar, a mi entender, los costes de las decisiones son costes *intra-grupo*; se atribuyen solamente a *quien* decide. A la inversa, los riesgos externos son extra-grupales; se remiten a la colectividad *por quien* se toman las decisiones. En segundo lugar, cuando

[5] La referencia básica es la obra de J. M. Buchanan y G. Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor. University of Michigan Press, 1965). Aunque debo dejar constancia de mi deuda para con esa brillante obra, mi conceptualización se aparta sustancialmente de ella, como se verá.

hablo de costes internos, hago referencia exclusivamente a los *costes del proceso de decisión* (no a las pérdidas o ganancias de los miembros del cuerpo decisor). Los costes internos son sólo (tal y como se han definido) costes de tiempo, energía, inutilidad y similares. En tercer lugar, cuando hablo de riesgos externos, quiero decir *riesgo*; y lo digo deliberadamente. Un coste es determinable y generalmente determinante (al menos *ex post*). Un riesgo, en cambio, no es determinable *ex ante*. Además, un riesgo es un tipo particular de incertidumbre, a saber, una potencialidad perceptible en su peligrosidad. Es la pérdida (no la ganancia) lo que se considera un riesgo.

El razonamiento completo es, por lo tanto, el siguiente: a) las decisiones colectivizadas conllevan riesgos externos; b) los riesgos externos pueden no traducirse en un daño; pero c) el problema consiste precisamente en aumentar la probabilidad de «resultados beneficiosos» y en minimizar la probabilidad de «resultados perjudiciales». Esta es la razón para insistir no solamente en el factor de incertidumbre, sino también en el elemento de peligro implicado. Es cierto que la colectividad que es el sujeto pasivo de las decisiones *ab extra* puede beneficiarse de las mismas o sufrirlas. Pero la cuestión de importancia sobresaliente es que una colectividad pueda *no* resultar beneficiada. De ahí que una colectividad objeto de decisiones que no sean las propias esté expuesta *siempre* a un riesgo. Puesto que nuestra atención se centra en los riesgos políticos, éstos son, concretamente, de dos clases: riesgos de daños de opresión, pero también (aunque tenga que tratarlos sólo tangencialmente) riesgos de daños derivados de la incompetencia, la estupidez o de intereses siniestros.

El axioma 2 implica que los riesgos externos se producen sólo cuando, y sólo si, se colectiviza un ámbito de decisión. Es decir, que si la decisión es tomada por el mismo grupo o colectividad al que se aplica, no hay implicado riesgo externo. Ciertamente, el grupo contará con ganadores y perdedores, e incluso puede decidir de una manera estúpida para sí mismo. Sin embargo, los perdedores y los que se autoperjudiquen habrán tomado parte en la decisión. No puede decirse, por lo tanto, que estuvieran expuestos a un riesgo *externo* en el sentido en el que lo están los que no participan. Cualquier cosa que suceda —en términos de pérdidas y ganancias— *dentro del* grupo que realmente participa en una decisión es irrelevante para que, siempre que se colectivice un ámbito de decisión, creemos con ello a) un cuerpo que decide; y b) un *grupo externo expuesto al riesgo*, que es tal porque no puede decidir por sí mismo.

Volviendo a los costes internos, es decir, a los costes de la decisión, el axioma 1 asume que sólo las decisiones grupales (o colectivas) implican costes de adopción de la decisión. Una decisión «de un hom-

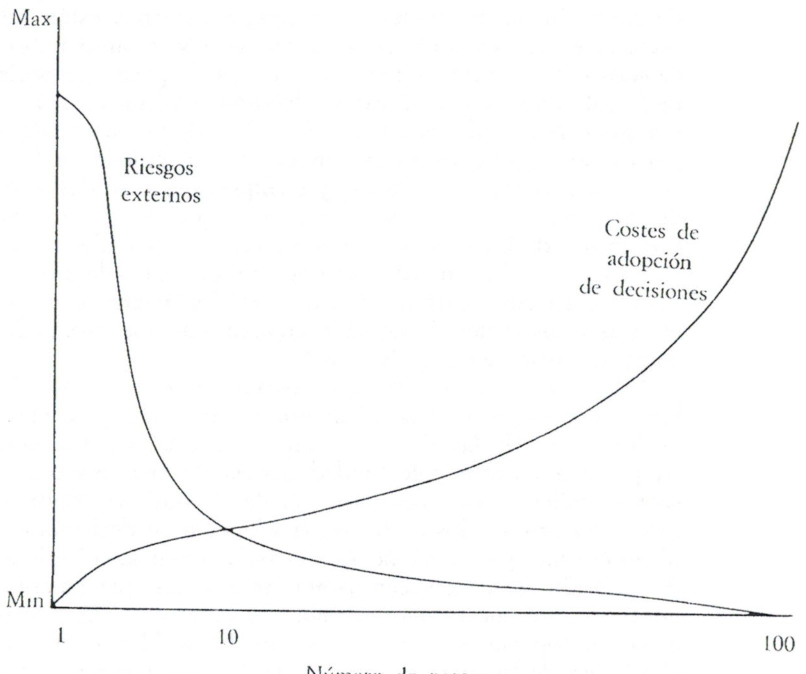
bre», tal como (en política) una decisión dictatorial, tiene un coste decisional cero. El dictador puede tener que soportar, cuando decide solo, elevados costes psicológicos; pero éstos son irrelevantes para el problema en cuestión. Lo primero es, pues, que las decisiones tienen costes sólo con *más de un decisor*. En segundo término, importa subrayar que los costes en cuestión son procedimentales y, básicamente, costes de tiempo y de trabajo. Por lo general, puede decirse que las decisiones que requieren mucho tiempo suponen un coste más elevado que las decisiones rápidas. Sin embargo, si el tiempo es una buena unidad de medida, la medida debe comprender el «tiempo perdido», es decir, el tiempo empleado en decisiones que no llegan a tomarse o en aquellas que se aplazan indefinidamente. La baja productividad, la ineficacia, el inmovilismo y la parálisis pueden todos considerarse costes decisionales.

En resumen, el órgano que adopta las decisiones tiene «costes» (cualquiera que sea la cuestión en juego), y la colectividad receptora afronta «riesgos» (cualesquiera que resulten ser). Ambas nociones se definen estrechamente. Los costes son sólo *internos y procedimentales*; los riesgos son sólo *externos y relacionados con el perjuicio*. Sobre estas bases podemos ahora continuar.

Respecto a los costes decisionales, cabe anticipar que la variable crucial es el *número de personas* que participan en la decisión. La experiencia demuestra que cuanto más elevado es el número, mayores son los costes de la adopción de decisiones. Por lo tanto, podemos decir que el coste de las decisiones está en función del tamaño del órgano o cuerpo decisor. Ciertamente, esto sólo es válido si se supone que los autores de la decisión son individuos independientes, autocontrolados, que son libres para expresarse. Un millar de personas reunidas que proceden por aclamación no cae bajo esa norma porque no hay nada que realmente decidan; simplemente ratifican decisiones ya tomadas. Así pues, la regla puede reformularse del siguiente modo: siempre que cada participante tiene voz y voto independientes, el número de decisores está *en relación directa* al coste de las decisiones —aumentan juntos. Si esto es cierto, se infiere la irracionalidad de la ampliación de un órgano decisorio (es decir, de incrementar el coste de las decisiones) sin justificación. En consecuencia, la cuestión pasa a ser cuál podría ser la razón de la ampliación. Entre las múltiples posibles respuestas, considero que la más obligada es que la ampliación de un órgano decisorio se realiza para suministrar mayor protección a terceros, o sea, para reducir los riesgos externos. Y si esto es correcto, la segunda regla sería: el número de decisores está en relación inversa a los riesgos externos —a medida que crece el órgano decisor, los riesgos externos disminuyen.

Gráfico 8.1

RIESGOS EXTERNOS Y COSTES DE LA ADOPCION DE DECISIONES



Pero asegurémonos de que nuestro argumento no esconde algún defecto. Si asumimos, en aras de la sencillez, una colectividad de cien personas, el primer supuesto es que una persona decide (colectiviza las decisiones) por noventa y nueve. En tal hipótesis los riesgos externos son los más elevados y los costes de la decisión cero. Segundo supuesto: diez personas toman las decisiones. Seguramente los costes de la adopción de decisiones aumentarán. Pero, ¿disminuirán los riesgos externos? Sí y no. Sí, en el sentido trivial de que afectarán a noventa personas en lugar de a noventa y nueve. Pero no podemos afirmar con seguridad que las noventa afrontarán probablemente menores riesgos. Si lo hacemos, debemos tener en cuenta algún otro factor. Y, por lo tanto, se nos plantea un problema. Tercer supuesto: las cien personas deciden por sí mismas. Como es evidente, los riesgos externos serán cero, en tanto que los costes de la adopción de las decisiones serán los máximos. Aquí, de nuevo, el argumento carece de fallo.

A pesar de la sensación de inconclusión, en general, parece que las dos reglas son válidas y tienen sentido. Siendo así, aparentemente nos aproximamos a un punto muerto. En la medida en que los costes de adopción de decisiones y los riesgos externos están relacionados inversamente, o varían en sentido contrario, y en tanto ambos sean concebidos como funciones monotónicas, queda poco que decir en favor de la colectivización de áreas de decisión. Podemos tener que *hacerlo* por pura necesidad, pero eso sería todo y de ningún modo agradable; pues o los riesgos externos son demasiado grandes o los costes de la decisión demasiado altos —y cualquiera que se deshiciera de uno de esos elementos se vería sobrecargado por el otro. Ciertamente, la presunción de las funciones monotónicas no es realista. Pero aun así no tenemos solución satisfactoria. Ya que la solución consiste en reducir los riesgos externos mucho más rápidamente y antes del punto en el que los costes de decisión crezcan más que proporcionalmente, como se ilustra en el gráfico 8.1.

El gráfico muestra que, para encontrar una solución, la curva de los riesgos externos debe disminuir rápidamente y cortar a la curva de los costes de las decisiones antes de que crezca aceleradamente. Respecto a nuestra colectividad ficticia de cien personas, la abcisa correspondiente (diez personas) señala el equilibrio óptimo entre los riesgos externos y los costes de la adopción de decisiones —un equilibrio óptimo que indica no sólo *cuándo* conviene colectivizar un área de decisión, sino también *cómo* hacerlo apropiadamente. La pregunta es: ¿de qué forma podemos conseguir en el mundo real curvas como las representadas en el gráfico? El problema sería insoluble si el número de los participantes en la decisión fuese la única variable. Pero nos ayudan otras dos, que hay que introducir:

1. *El método de formación del órgano decisorio*: cómo se nombra o se recluta y cuál es su composición o naturaleza.
2. *La norma que rige la toma de decisiones*: los principios y procedimientos de la adopción de decisiones.

La primera variable introducida es fundamental para reducir los riesgos externos. En cambio, la segunda incide en primer lugar, aunque no exclusivamente, en los costes de la adopción de decisiones.

La primera variable asume —teniendo en cuenta la expresión «órgano decisorio»— que las decisiones en cuestión son grupales o colectivas. Esta presunción simplifica el argumento global; pero conviene hacer notar, para que el argumento esté completo, que la variable también se aplica al gobierno de uno solo. Hay muchas clases de gobierno único. Puede tratarse de: a) la misma persona por tiempo indefinido (el monarca, el jefe de una iglesia, el dictador); o b) cualquier persona por un tiempo determinado (es decir, una persona distinta en espacios reducidos de tiempo). Esta diferencia fundamental depende, a su vez, de cómo accede al poder el gobernante único, es decir, del método de nombramiento o autonombramiento. Pues los *riesgos externos varían en la medida en que varía el método de nombramiento*, o sea, según que el «uno» acceda al cargo por herencia (el monarca), elección (por ejemplo, el Papa), fuerza (el dictador), por sorteo (cualquiera), y en relación con ello, indefinida o temporalmente. Para poner un ejemplo, con el monarca absoluto o con el dictador los riesgos externos son extremadamente elevados, especialmente en términos de riesgos de opresión. Aun así, la sucesión hereditaria en el cargo probablemente da lugar a gobernantes cuyos rasgos personales son muy distintos de los de la persona (el dictador) que se apodera del cargo por la fuerza. El jefe de la Iglesia Católica disfruta igualmente del cargo sin término; pero el hecho de que sea elegido (aunque por un colegio restringido) implica que es «seleccionado». Sobre esta sola base los riesgos externos, según todas las apariencias, disminuyen considerablemente. Si la elección de un gobernante absoluto y vitalicio se convierte cada vez más en un asunto arriesgado, ello ocurre por causa de la longevidad. Sin embargo, la diferencia entre un solo gobernante no elegido y uno elegido afecta de manera notable al factor de riesgo. Por último, la existencia de un único gobernante designado por sorteo para un corto período de tiempo no es temible en términos de riesgo de opresión, pero sí por causa del riesgo de incompetencia. Por lo tanto, el método de crear al que ha de decidir (de los decisores) es fundamental para calcular los riesgos externos, independientemente de que el decisor (o decisores) sea uno o varios. Pues bien, puesto que estoy abordando el caso de la democracia, parto de la base de que los decisores son más de uno.

La segunda variable introducida —las reglas de la adopción de decisiones— tiene que ver esencialmente con los costes de adopción de decisiones. Cuando se discuten las reglas que gobiernan las decisiones, la línea básica es la regla de la unanimidad. Los que propugnan la unanimidad señalan que ésta es la única regla de adopción de decisiones que atribuye un peso igual a cada decisor. Esto no es siempre así. Si bien es cierto que cada miembro de un órgano decisorio posee, según esa regla, un poder de veto, de ello no se sigue que sea un poder igual. Si, por ejemplo, se adopta un procedimiento de lista, el primer votante tendría un poder desproporcionado; pues, o todos están vinculados por la opción de ese primer votante, o no habrá decisión alguna. Por otra parte, también puede argüirse que la unanimidad no sólo no implica un poder igual, sino por el contrario un

tipo de poder excesivo y de chantaje. Al margen de sutilezas, está claro que la regla de la unanimidad funciona o puede funcionar sólo dentro del ámbito de grupos reducidos. Lo cual no es una razón para descartarla partiendo de la base de que sus costes decisionales son demasiado elevados como para soportarlos. De hecho, como se verá, las decisiones unánimes no son en modo alguno tan infrecuentes como podría pensarse. La cuestión sigue siendo que la regla de la unanimidad no puede funcionar en el seno de los grandes grupos.

La regla de la mayoría o, mejor, las reglas mayoritarias se utilizan siempre que resulta impracticable la regla de la unanimidad [6]. A tenor con aquéllas, una proporción determinada del cuerpo decisorio o de la colectividad carece absolutamente de peso específico; pero las posibilidades de resolución, de alcanzar una decisión, aumentan. Bajo el título de regla de la mayoría se subsumen, a veces confusamente, al menos tres magnitudes: a) las mayorías cualificadas (con frecuencia, una mayoría de dos tercios; b) la mayoría simple o absoluta (más del 50 por 100); y c) la mayoría relativa, o pluralidad, es decir, la minoría mayoritaria (una cantidad inferior a la mayoría del 50 por 100). Puesto que cada una de las mencionadas mayorías puede medirse en relación con todo el universo (la totalidad de la colectividad legitimada para decidir), o con los que se encuentran presentes y realmente votan (alguno puede estar presente y abstenerse), se infiere que podemos contar mayorías de seis formas. No existiría confusión si la mayoría simple del universo se denominara siempre «mayoría absoluta», y la mayoría simple de los presentes «mayoría relativa». Pero éste no es el caso. Y así se mezclan fácilmente la mayoría absoluta, la relativa y la pluralidad.

¿Por qué motivos se escogen criterios mayoritarios? Evidentemente, a medida que nos movemos de una mayoría cualificada a una mayoría simple, y de ésta a cualquier mayoría (a una pluralidad) los costes de la decisión se aminoran. Cuando se requiere una mayoría cualificada es difícil aprobar las decisiones, y algunas son bloqueadas. Cuando sirve cualquier mayoría, siempre se producirá una decisión. La razón para bajar los techos mayoritarios es, entonces, facilitar las decisiones y, en última instancia, asegurarse de que un asunto no quedará sin decidir. Si la reducción de los costes de la adopción de decisiones fuera el único criterio, sin embargo, nos conformaríamos siempre con pluralidades. Pero no lo hacemos porque nos preocupan, decimos, los derechos de la minoría, la protección de las minorías.

[6] En este capítulo la expresión «regla de la mayoría» se aplica sólo al principio; es un criterio de decisión, una *regula*, no una forma de gobierno sustantiva. Para otros significados, véase capítulo VI, secciones 1 y 2.

Dicho con mayor precisión, el motivo oculto es la reducción de los riesgos externos [7]. Esta es la razón de que las reformas constitucionales exijan mayorías cualificadas y de que las decisiones importantes requieran una mayoría absoluta (del universo). Así pues, cuando optamos por una regla mayoritaria determinada tenemos que lograr un equilibrio entre la conveniencia (la reducción de los costes de las decisiones) y la seguridad (la disminución de los riesgos externos); y ese equilibrio se consigue con topes mayoritarios diferentes en función de la mayor o menor importancia de la cuestión que debe decidirse en cada caso.

Hasta aquí todo va bien. El punto controvertido reside en el argumento según el cual la regla de la unanimidad y las mayorías cualificadas requieren que la parte mayor obtenga el apoyo de la menor, y que ello es casi lo mismo que establecer (en diferente medida) una «regla de la minoría». Pero este argumento no resulta convincente por dos razones. Primera, no está claro el porqué debería restringirse a la unanimidad y a las mayorías cualificadas, pues también las pluralidades indican (en sentido más acusado y con mucha mayor frecuencia) la importancia atribuida a la regla de la minoría. De ahí que la acusación de la regla de la minoría lleve —tal y como se ha formulado— a la conclusión de que la regla de la mayoría es «real» sólo bajo el criterio de la mayoría absoluta (la mayoría simple del universo). Pero si fuera así la mayor parte de los veredictos electorales quedarían deslegitimados, pues no muchos de los que resultan elegidos obtienen más del 50 por 100 de los votos del electorado (no meramente de los votantes reales). En segundo lugar, y lo que es más importante, es simplemente erróneo equiparar cualquier mayoría que no sea una mayoría absoluta con una regla de la minoría. El poder de *bloquear* una acción es muy distinto del poder de *emprenderla*. Así, una minoría que impide la acción no es lo mismo que una «regla de la minoría». Gobernar consiste en adoptar decisiones, no en no tomarlas. Por decirlo de otra manera, las no decisiones (impedir o bloquear la acción) ciertamente restringen, limitan e incluso obstruyen «la acción de gobierno», pero no son iguales a gobernar. A decir verdad, las minorías en cuestión carecen de poder para decidir. No pueden imponer sus preferencias, tan sólo pueden protegerlas.

Atando cabos, disponemos ahora de tres variables: a) el número de decisores; b) la forma de seleccionarlos (designarlos); y c) las reglas que rigen la adopción de las decisiones. Debemos también

[7] Esta formulación es más precisa porque en los razonamientos sobre la protección de la minoría frecuentemente resulta poco claro si se hace referencia a minorías intra o extragrupales.

recordar que el problema es minimizar los riesgos externos en relación con los costes de la adopción de las decisiones. Más precisamente, debemos conseguir, de un lado, una reducción más que proporcional (en realidad una reducción exponencial) de los riesgos externos y, de otro, un aumento menos que proporcional en los costes de las decisiones. Según mi análisis, el problema puede solucionarse por dos razones.

La primera es que los riesgos externos no son tanto una función del número de los participantes en una decisión, sino principalmente una función del método de formación del grupo decisor y, por ello, de su composición y naturaleza. Esto es así en primer término y sobre todo porque el método de formación de un órgano decisor incluye entre sus posibilidades el método representativo. Y lo que determina la diferencia en el mundo —desde la perspectiva de los riesgos externos— es si el grupo decisor es o no un grupo de representantes [8]. Pero, puesto que la teoría y la práctica de la representación política son criticadas con demasiada facilidad, subrayemos enérgicamente que, aparte de las técnicas representativas de la transmisión controlada de poder, no se conoce otra técnica para hacer frente a los riesgos externos. Volviendo a nuestro ejemplo anterior, la razón que permite a una colectividad confiar el poder de decisión por la totalidad a diez personas es solamente la aceptación de que ese grupo decisor está compuesto por representantes. En caso contrario, la colectividad está protegida sólo en la medida en que todos sus miembros constituyen el órgano decisor. Esto es perfecto con cien personas; pero se hace impracticable en cuanto el número de miembros aumenta.

Las consideraciones expuestas implican que el problema de minimizar los riesgos externos sin obstruir el proceso decisorio se resuelve mejor partiendo del cómo se forma el órgano decisor que del cómo decide tal órgano. En efecto, el método representativo de formación del órgano decisor posibilita una caída vertiginosa de la curva de los riesgos externos, en tanto que las reglas de la adopción de decisiones permiten sólo un menor crecimiento de los costes de las decisiones. Si se quiere, las dos curvas muestran una elasticidad muy diferente. En consecuencia, la clave es la *representación*, pues sólo la reducción drástica del universo de los representados a un pequeño grupo de representantes permite *una reducción momentánea de los riesgos externos* (de opresión) *sin agravar los costes de las decisiones*. Si la única manera de minimizar los riesgos externos fuera incrementar el número de los decisores, casi nunca convendría colectivizar un área de decisiones.

[8] Escribo adrede «grupo de representantes» porque la expresión «grupo representativo» puede también referirse a una representación de tipo sociológico, es decir, a algún tipo de semejanza. En realidad, quiero decir sensibilidad ante algo y responsabilidad por algo.

VIII.3 *Resultados y contextos de las decisiones*

Hasta ahora nos hemos fijado principalmente en los riesgos externos y en cómo hacer frente a los problemas resultantes. Nos vamos a referir ahora a la propia adopción de decisiones, no sólo en lo que respecta a las reglas en virtud de las cuales se adoptan las decisiones, sino, globalmente, en relación con su naturaleza en el resultado. La pregunta es ahora: *cómo se decide*, con *qué resultado(s)* final(es). Pues bien, para abordar este nuevo aspecto, importa traer a colación nuevos elementos:

— el tipo de resultado,
— el contexto de la decisión y
— la intensidad de la preferencia.

El *tipo de resultado* tendrá que reducirse a su formulación más abstracta, a saber, a si generalmente es provechoso en la modalidad de *suma positiva*, o no lo es (para todos) en la modalidad de *suma cero* [9]. Puesto que estas nociones se han extraído de la teoría de los juegos, no hace falta explicarlas en detalle. En realidad, para mis propósitos basta con definirlas del modo más simple. Se dice que un juego es de suma cero cuando un jugador gana exactamente lo que otro pierde. Aquí el problema se reduce a ganar. El jugador atrevido tratará de infligir el máximo daño a su(s) adversario(s) asumiendo, él mismo, un mayor riesgo. El cauto, en cambio, escogerá una estrategia que minimice sus posibles pérdidas. En todo caso, cuando un juego es de suma cero la alternativa es simplemente ganar o perder. A la inversa, se dice que un juego es de suma positiva cuando todo jugador puede ganar. Si es así, el problema en último término consiste en partir y distribuir las ganancias. En la teoría de los juegos, los de suma positiva se interpretan como juegos de cooperación y de negociación. Sin embargo, a medida que nos desplazamos desde estas construcciones analíticas hacia la política —entendida como un juego— se hace necesario comprender que la política de suma positiva no tiene por

[9] En aras de la sencillez del argumento, dejo de lado el producto de la suma negativa, pues en ese caso todas las partes están preparadas para perder. Conviene apuntar igualmente que aquí nos referimos a resultados intragrupales. Más tarde veremos cómo afectan éstos a terceros.

qué ser de cooperación y bien puede ser el resultado de una combinación de cooperación y de conflicto. Lo expresaría del siguiente modo teniendo esto en cuenta: en la medida en que nos alejemos de la concepción de «la política como guerra» [10] y nos acerquemos a la idea de «la política como negociación», resulta adecuado decir que nos estamos moviendo desde una política de suma cero a una política de suma positiva [11].

El contexto de la decisión puede clasificarse en discontinuo y continuo. Es *discontinuo* cuando se nos plantean problemas separados, concretos. Así ocurre en los «referenda» y en las elecciones. Al margen de la frecuencia, e incluso cuando un referéndum somete al votante una serie de problemas, el votante responde con decisiones concretas. Igualmente, las elecciones son, para el votante, decisiones singularizadas. Por otra parte, nos encontramos con grupos (grupos concretos) encargados de una serie o de un número de decisiones. En tal caso el contexto de la decisión es *continuo*, pues ya no se les plantean problemas concretos —al menos en el sentido de que el órgano decisor no tiene que tratarlos de forma diferenciada. Nótese que aquí las decisiones «discurren» en una corriente teóricamente inagotable y que nadie puede decidir por sí solo. Por esas razones es muy probable que el grupo conecte los diversos problemas, sin prestar atención a sus afinidades intrínsecas, comprometiéndose a intercambios recíprocos. Generalmente, al grupo que actúa de esa manera se le identifica como comité. Pero sobre esto hablaremos después. La cuestión ahora es que *un contexto decisional es continuo cuando una serie de problemas es abordada vinculando éstos*, es decir, cuando los problemas no se tratan separadamente.

Como se deduce de lo expuesto, los contextos continuos y discontinuos de las decisiones no están separados por una línea divisoria determinada o «natural». Si un problema se afronta o no separadamente depende del contexto en el que esté situado. De otro lado, las decisiones individualizadas sobre problemas concretos son inevitables siempre que están implicadas muchas personas —como en las elecciones generales o en los «referenda». En este sentido puede decirse que los contextos discontinuos vienen impuestos por las circunstancias.

---

[10] Véase cap. III, sección 2. W. H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press, 1962), sostiene que toda política es de suma cero. Pero si es así la política es como la guerra, opinión a la que tengo mucho que objetar.

[11] El especialista se dará cuenta de que en mi definición la suma cero y la suma positiva se traducen como formas de tratar o de percibir el juego (no como estructuras inalterables), y de que, deliberadamente, evito cualquier referencia a si el juego es en sí mismo de suma constante o no.

VIII.4 *La intensidad de la preferencia y la regla de la mayoría*

Nuestro tercer elemento —la intensidad de la preferencia— requiere un tratamiento más extenso que los otros dos. El factor de intensidad nos plantea el hecho de que cada problema suscita un grado diferente de afecto, de compromiso o de desinterés. Nos enfrentamos, pues, a *la intensidad desigual de las preferencias individuales*. Las preferencias varían no sólo porque son diversas, sino también porque se manifiestan con mayor o menor intensidad [12]. El hecho es lo suficientemente conocido —es parte de nuestra vida cotidiana—, pero sus implicaciones políticas se nos escapan con frecuencia [13].

Un primer conjunto de implicaciones tiene que ver con la regla de la mayoría, es decir, con los criterios mayoritarios en la adopción de decisiones [14]. Recurrimos a reglas mayoritarias porque presumimos que la gente tiene preferencias opuestas [15] y porque, si hay que superar situaciones de parálisis, lo que prefiere el mayor número (sea la mayoría absoluta o cualquier pluralidad) debe prevalecer sobre la preferencia del menor número. Excelente. Pero no debería ocultársenos que esta regla ignora totalmente el hecho de que esas preferencias *tienen* una intensidad diferente. Las reglas de mayoría ponderan a los individuos como tales individuos; lo que significa que *igualan intensidades desiguales*. Por lo tanto, las reglas de mayoría descansan en una ficción, en una condición en verdad poco convincente e irreal: finjamos que las preferencias son iguales en su intensidad; aparentémoslo. Pero démonos cuenta de que no lo son. Con ello no sugiero en lo más mínimo que debiéramos atribuir un peso igual a intensidades iguales, en lugar de una consideración igual a individuos que declaramos iguales. En palabras de Kendall, no estoy sugiriendo que sustituyamos las decisiones «preferidas por la mayoría de los miembros» por las

---

[12] Aquí no es necesario distinguir entre «preferencia» y «selección», ni preguntarse por los motivos que determinan una selección. Sin entrar en las complejidades de las teorías de la selección, utilizaré preferencia como el término más genérico de este campo semántico. Además nuestro razonamiento no presume que cada individuo tenga realmente preferencias en todas las cosas.

[13] Por lo que yo sé, la obra de Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, en especial, las pp. 90 a 119, es la primera obra que incorpora sistemáticamente el factor de intensidad a la teoría de la política.

[14] La discusión más completa del problema se encuentra en el trabajo de W. Kendall «El problema de la "intensidad" y la teoría democrática» (escrito con G. W. Carey), en N. D. Kendall, ed., *Willmoore Kendall Contra Mundum* (New Rochelle: Arlington House, 1971), pp. 469-506. Para bibliografía sobre la regla de la mayoría en general, véase el cap. VI, nota 12, de esta obra.

[15] En sí mismas, las preferencias pueden ser simplemente distintas, no opuestas; pero las reglas de las decisiones mayoritarias transforman un abanico de preferencias en una estructura de alternativas sí-no.

decisiones «más preferidas por los miembros»[16]. El criterio de la intensidad no puede servir para establecer una regla que funcione —y nuestra primera necesidad es contar con *regulae*[17]. Mi pretensión se reduce a explicar la causa de que no se acepte plenamente el principio de la mayoría, el porqué su aplicación no satisface las expectativas y, especialmente, el porqué las *minorías intensas* discuten ese principio y se niegan definitivamente a someterse a él.

En la vida real lo que sucede es que un No rotundo normalmente vence a dos Síes débiles y, a la recíproca, que un Sí obstinado derrota a dos Noes poco firmes. Así pues, en todas las colectividades —en un momento determinado y ante problemas determinados— existe un subgrupo intenso que tiene la posibilidad de atraerse a los subgrupos apáticos (menos intensos o indiferentes), incluso en el caso de que el subgrupo en cuestión sea una minoría de la colectividad de que se trate. Más específicamente expresado, una mayoría del 51 por 100 es invencible si está compuesta por miembros «intensos»; pero una mayoría del 51 por 100 (o aún mayor) puede ser derrotada si es una mayoría débilmente intensa. Es importante resaltar que nada cambiaría en este estado de cosas si los recursos de poder material (por ejemplo, la riqueza) de cada uno y de todos fueran perfectamente iguales. Con lo que se quiere apuntar que la «intensidad» es la base más olvidada del poder y, sin embargo, la más poderosa y, además, absolutamente independiente. Como quiera que sea, el hecho indiscutible es que las minorías intensas llevan consigo una carga adicional en los procesos de adopción de decisiones; su intensidad compensa su inferioridad numérica. De ahí que la cuestión crucial sea: ¿está asociado el factor de intensidad de forma casual o fortuita con las mayorías y con las minorías?; o ¿son las *minorías intensas* mucho más frecuentes y duraderas que las *mayorías intensas*?

La evidencia con la que se ha trabajado provisionalmente sobre esta materia no aborda el problema o lo hace tan sólo de forma par-

[16] *Willmoore Kendall Contra Mundum*, p. 472.

[17] Me refiero al voto electoral y a los electorados de masas. Dentro de grupos pequeños, es posible expresar y ponderar la intensidad, por ejemplo mediante un sistema de «votación por puntos», en el que cada votante dispone de una cantidad igual de puntos por voto, que puede dividir o concentrar a su antojo y, probablemente, de acuerdo con su propia graduación de intensidad. No veo, en cambio, cómo podría funcionar un sistema así con un electorado de masas. En este ámbito, lo que más se aproxima es el sistema del «voto acumulativo» con circunscripciones plurinominales; sistema que permite que el elector concentre todos sus votos en un solo candidato. Pero, cuando se ha experimentado, el voto acumulativo no ha expresado verdaderamente intensidades; y sus inconvenientes reales son mayores que sus ventajas potenciales.

cial[18]. Pero muchos de nosotros somos testigos de la resurrección de prácticas de democracia directa y se nos ofrece la oportunidad de redescubrir que la democracia directa (tal y como se practica) es un verdadero paraíso para las minorías activas, generalmente muy reducidas. En la literatura de la denominada revolución del *campus*, un cálculo periódico revela que el 5 por 100 de la población estudiantil maneja los resortes y consigue lo que se propone. ¿Por qué sucede esto? En este caso, la respuesta no está lejos. El elemento que aúna a *grupos concretos*, que los activa y que explica su impacto y su fuerza de atracción, es la intensidad.

Pero el interrogante sigue siendo: ¿por qué tiene que ser la intensidad, como norma general, un atributo de las pequeñas minorías y no también de las mayorías? A mi juicio, es posible la materialización de una mayoría intensa pero, casi con seguridad, ante un solo problema o en torno a una serie de problemas que giren alrededor de uno central. Por lo tanto, en el mejor de los casos es factible que encontremos a lo largo de una secuencia de problemas mayorías intensas diferentes que se disuelven a medida que cambian los problemas. Así es que una *mayoría intensa* equivale a una *mayoría ocasional*. En cambio, los pequeños grupos pueden ser igual de intensos y duraderos ante un conjunto global de problemas. En realidad, esto explica el cómo y el motivo de su formación[19]. La diferencia es entonces que *las minorías intensas son grupos reales*, en tanto que las mayorías intensas son agregados efímeros. Y si no lo son, descubriremos que están movilizadas por las minorías intensas —con lo que el círculo se cierra.

Seguramente el lector se habrá apercibido de que las consideraciones expuestas van más allá de las reglas mayoritarias y suponen una cierta progresión en el intento de explicar y apuntalar la ley primeramente formulada por Mosca, es decir, en el sentido de que siempre resulta verdad que las *minorías gobiernan*. En nuestra discusión previa he puesto en cuestión la hipótesis de «la clase dirigente

[18] Véase, por ejemplo, la discusión del tema de Lane y Sears, *Public Opinion*, pp. 108-113. Aparte del hecho de que la evidencia es exclusivamente americana, su argumento se limita al universo de los votantes, mientras que mi pregunta comprende una pluralidad de universos y presupone (aunque la planteo en su forma más abstracta) que el juego de la política se desarrolla en todas las unidades de distinta dimensión, hasta en los grupos concretos estadísticamente insignificantes.

[19] Cabría añadir que los grupos reducidos constituyen grupos más fácilmente interrelacionados; condición que los hace no sólo capaces de subsistir, sino también de autorreforzarse. Asimismo puede ocurrir que los individuos se identifiquen mejor y más fácilmente con grupos pequeños que con grandes. Pero éstas son conjeturas.

única», pero reconocía que siempre ha habido «minorías controladoras» y que siempre dirigen el curso de la historia [20]. Confío en que ahora se vea el porqué esto es así. En última instancia, siempre que las demás condiciones sean iguales, la intensidad se traduce en actividad, el activo atrae al inactivo; y lo más probable es que tan sólo perduren activos e intensos los grupos pequeños frente a conjuntos globales de problemas y de sus secuencias. El hecho de que dichos grupos puedan ser sectarios, sediciosos e incluso autodestructivos no prueba lo contrario, sino que más bien contribuye a explicar la razón de que el éxito de las minorías intensas sea menos frecuente de lo que cabría esperar.

Volviendo al principio de mayoría, hemos observado que no tiene en cuenta la intensidad desigual de las preferencias individuales y que, por su parte, el factor de intensidad toma venganza contra el principio de mayoría. Nos vemos, por tanto, abocados a preguntarnos si podría evitarse ese inconveniente utilizando otra regla para adoptar decisiones. Por ejemplo, ¿acaso la regla de la unanimidad no resuelve mejor el problema de la intensidad que la regla de la mayoría? En lo que concierne al principio, apenas puede discutirse que la unanimidad es justa con la intensidad de las preferencias; en realidad se excede, pues legitima el veto de un único disidente intenso. Pero aunque cabe defender la unanimidad en abstracto —en base a aquella y otras razones—, en la práctica aparentemente falla. La objeción es de sobra conocida, y es consistente: los costes de la adopción de decisiones mediante la regla de la unanimidad equivalen a una paralización de esa acción y, en ese sentido, niegan su misma posibilidad. Este aserto puede considerarse como una conclusión, siempre que pretenda aplicarse aquella regla. Pero, ¿es aplicable a todos los casos? El coste de la unanimidad, ¿es *siempre* la parálisis? Procederemos a analizar esta cuestión inmediatamente.

VIII.5 *Los comités y la unanimidad*

Hasta ahora hemos considerado la intensidad desigual de las preferencias como un *obstáculo* para la regla de la mayoría. Pero el hecho de que las intensidades difieran y se distribuyan de modo distinto puede ser también una ventaja. Si las preferencias de todos fueran siempre iguales y rotundamente intensas respecto de todos los pro-

[20] Véase el cap. VI, secciones 4 y especialmente 5. Se advertirá también que mi razonamiento es bastante más amplio, aunque concluye de modo similar, que el de Olson en su *Logic of Collective Action* (véase cap. VI, sección 6 de nuestra obra).

blemas, ¿cómo podría cualquier órgano decisor llegar a algún tipo de acuerdo? Después de todos los acuerdos se logran precisamente porque sus miembros *no* sienten de la misma manera todos los problemas. Para decirlo brevemente, el mecanismo para conseguir un acuerdo en el seno del grupo consiste en que la parte no intensa cede ante los miembros que sienten el problema con mayor intensidad. Y esto es lo que ocurre con los grupos decisorios denominados comités.

Pero, puesto que la noción de comité responde en general a una concepción predominantemente intuitiva, es necesario proporcionar un significado exacto a la misma [21]. En mi opinión, la definición del vocablo «comité» puede hacerse sobre la base de tres características que a continuación expongo.

En primer lugar, un comité es un grupo *pequeño, que se comunica personalmente* y *cuyos miembros se influyen mutuamente*. Por tratarse de un grupo que actúa en relación (interactuante), no puede consistir en menos de tres miembros, ya que para que la interacción tenga algún significado debe ser triádica [22]. Pero, ¿cómo debe ser de grande un grupo «pequeño»? La comunicación interpersonal supone ya un primer límite; pero la cuestión es que también se da ese tipo de comunicación en una asamblea, y una asamblea es bastante más numerosa que un comité [23]. El tamaño máximo eficaz de un comité viene determinado efectivamente por su código operativo. En la práctica esto significa que los comités generalmente se componen por un mínimo de tres y un máximo de, digamos, treinta miembros. Ciertamente, treinta es una estimación imprecisa. Un comité puede funcionar mal con diez miembros y perfectamente con cuarenta —todo depende del modo en que cumplan fielmente con el código operativo que a continuación describiré.

[21] Realmente, en la literatura técnica inspirada por Duncan Black la definición de «comité» es absolutamente antiintuitiva. En efecto, en su influyente obra *The Theory of Committees and Elections* (Cambridge: Cambridge University Press, 1958) lo define del siguiente modo: «Entenderemos por comité cualquier grupo de personas que llega a una decisión mediante el voto» (p. 1). Según este criterio, los cuerpos electorales en general son, cuando votan, comités.

[22] Sin mencionar la consideración de que un comité de dos sería incapaz de encontrar salida a un estancamiento. Otras características de «grupo», tales como los fines compartidos o el sentido de pertenencia, no deberían incluirse entre los rasgos definidores de los comités.

[23] En el lenguaje común constitucional inglés, la Cámara de los Comunes puede reunirse como «comité». Este es un supuesto de anomalía terminológica relacionado, sin embargo, con las reglas *ad hoc* del procedimiento. Véase K. C. Wheare, *Government by Committee* (Oxford: Clarendon Press, 1955), pp. 7-9, quien, de otra manera, comparte el uso común y admite que «si se considera que un comité de una persona es una contradicción en los términos, también lo es un comité de mil uno».

En segundo término, un comité es un grupo *duradero* e *institucionalizado*. Está institucionalizado en el sentido de que su existencia está reconocida legal o informalmente por el hecho de que ciertas cosas tienen que hacerse por y a través de un grupo concreto. Un comité está institucionalizado, podemos decir, por las tareas que se le asignan. Sin embargo, un grupo no puede ser institucionalizado si no es duradero. Esta característica no está relacionada con la permanencia real o la estabilidad de los miembros del grupo. Como sabemos por la teoría de la asunción de roles, quienquiera que ingrese en un grupo institucionalizado probablemente asumirá la perspectiva temporal de la institución. Así es que un grupo es duradero —caso omiso de la tasa real del volumen de asuntos de los que entiende— cuando sus miembros actúan *como si* fueran permanentes. Lo que importa es la expectativa [24].

En tercer lugar, un comité es un grupo decisor que hace frente a una *serie de decisiones*. Igualmente, puede decirse que el flujo o la sucesión de decisiones determina «naturalmente» la existencia de un interlocutor de tipo comité. Así que cuando hablamos de comités nos referimos a un *contexto decisional continuo* [25], a diferencia de (como se vio anteriormente) las decisiones concretas sobre temas aislados.

La importancia de la determinación de la noción de comité viene corroborada por dos consideraciones adicionales. La primera es que los comités y el sistema de comités resultante no son en gran parte visibles ni se tiene conocimiento de ellos. Lo cual no es debido sólo a que el sistema de comités actúe realmente en la penumbra en condiciones de escasa visibilidad (una característica añadida que, como veremos, es muy importante), sino también a su dispersión, a su fragmentación. Resulta que el papel fundamental que desempeña el «subsistema de comité» dentro de cualquier sistema político es —con frecuencia— o enormemente subrayado o enormemente despreciado, y generalmente ambas cosas. La segunda razón de que me explaye

[24] Mi razonamiento no presupone que un comité deba considerarse indefinido en el tiempo (la duración no es la eternidad), ni que dejará de actuar como tal cuando se haya establecido previamente su duración y se acerque su final. Una vez que los miembros del comité han asumido su papel, probablemente continuarán en su desempeño hasta el último día. Adviértase, por cierto, que la fama de ser un buen miembro de comité facilita el camino para una carrera como miembro de muchos comités.

[25] Esta característica satisface la exigencia conocida técnicamente en la teoría de los juegos como el «superjuego» de los juegos del dilema del prisionero. Sobre el dilema del prisionero, véase R. D. Luce y H. Raiffa, *Games and Decisions* (New York: Wiley, 1957), pp. 94-113. Sobre la posibilidad de que surja una solución cooperativa en un superjuego del dilema del prisionero, véase Michael Taylor, *Anarchy and Cooperation* (New York: Wiley, 1976), pp. 28-97.

en torno a la definición es que el sistema de comité es la parte más omnipresente, crucial, y peor entendida del contenido real de la política [26]. Todas las decisiones que se adoptan por cualquier comunidad política son previamente examinadas, discutidas y preparadas por uno o más comités. Y puesto que el gobierno es (según mi definición) un comité, es un comité el que, a menudo, decide en última instancia [27].

¿Cómo funcionan en la práctica los comités? Pocas veces sobre la base de la regla de la mayoría. Las decisiones no suelen someterse a votación. Si se someten, el voto es generalmente *pro forma*, a los puros efectos de registro. La mayoría de las veces las decisiones en los comités son unánimes. Pero esto no implica en lo más mínimo que los comités se sometan a la *regla* de la unanimidad. La regla supone que cada miembro posee un poder de veto —y tal poder, o principio, no forma parte de la práctica de los comités. Por otro lado, si las decisiones de los comités son frecuentemente unánimes, ello no se debe a que sus miembros compartan la misma opinión —que no la comparten. Los comités generalmente logran un acuerdo unánime porque cada componente del grupo espera que, a cambio de avenirse en la discusión de un problema, los demás accederán con ocasión de otro problema, es decir, porque existe reciprocidad en las concesiones. Dado que éste es un entendimiento tácito, puede denominarse código operacional.

La esencia de este código es el *do ut des*. Doy algo para recibir algo a cambio. Las nociones de convenio de mutua ayuda, negociación, compromiso y ajuste mutuo intervienen también en este *modus operandi*. Hoy se habla mucho también de comercio de votos y de «pagos». Sin embargo, ninguna de estas expresiones contribuye a revelar la singularidad del «compromiso» de tipo comité. Cuando decimos compromiso, generalmente entendemos que las partes de un convenio se encuentran a medio camino en la cuestión específica que debe solventarse. Ahora bien, inclusive en los comités puede librarse una lucha para alcanzar una resolución y, al final, llegar a una solución que satisface a medias las pretensiones de todos. Pero hay algo más. Lo que es peculiar de los comités es que sus miembros se comprometen a *intercambios todo el tiempo* con la vista puesta especialmente en el futuro. Para traer a colación este elemento del tiempo, hablaré del principio o mecanismo de la *compensación recíproca diferida*.

[26] Esta es la intuición central en un plano filosófico de la obra de B. de Jouvenel, *The Pure Theory of Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1963).

[27] Es obvio que estas consideraciones son aplicables a todas las grandes organizaciones. El argumento se restringe, por razones de brevedad, a los sistemas políticos.

A medida que nos adentramos en el código operacional de los comités, es importante tener en cuenta que los miembros del comité carecen de poder para vetar decisiones. Por lo tanto, si un miembro obstruye sistemáticamente el curso de los procedimientos, termina por convertirse él mismo en un obstáculo y su comportamiento da origen a represalias. Es decir, una mayoría de los miembros del comité procurará que aprenda la lección, que reciba su castigo a su debido tiempo y no tendrá, cuando llegue el momento, el trato de reciprocidad propio de la actuación del comité. También puede verse fácilmente que el mecanismo de la compensación recíproca diferida presupone la existencia de dos requisitos interrelacionados que ya conocemos: a) la intensidad desigual de preferencias; y b) una sucesión de decisiones próximas. El grupo puede ser unánime dado que la distribución de la intensidad de la preferencia tiende a cambiar según el problema sometido a examen, de tal forma que en cada momento los miembros que sienten un problema con menor intensidad están dispuestos a ceder ante los que sienten una mayor preocupación por él. Pero esta disposición necesita, a su vez, ser lubricada y reforzada por la debida contrapartida en las decisiones futuras. Quien cede hoy espera que otro ceda mañana.

Prima facie, la adopción de decisiones tipo comité puede parecernos frágil y precaria, y expuesta a demasiados condicionamientos. En la realidad, resulta ser un sistema de adopción de decisiones muy extendido y eficaz —y ello porque gira en torno a incentivos y recompensas tremendamente realistas. Como se habrá ya percibido, las decisiones en y por comités son de *suma positiva*. La esencia de un sistema de adopción de decisiones basado en la compensación recíproca diferida es, en efecto, que todos los miembros del grupo están dispuestos a ganar, y además que este juego de suma positiva es un juego continuo. Por lo tanto, los comités están lejos de actuar a la ligera. Al contrario. Dada «la disposición a transigir» derivada de las intensidades desiguales, los comités mantienen una mera disposición con un interés concreto en recompensas de suma positiva, globales, a lo largo del tiempo. Ciertamente, cada comité tiene sus conflictos internos, al menos por dos razones: porque no existe una armonía preestablecida en la distribución de las preferencias y porque los beneficios rara vez se distribuyen equitativamente. De ahí que, de vez en cuando, los comités sufran crisis, es decir, se vean obligados a decidir por mayoría. Sin embargo, si el recurso al principio de mayoría se convierte en la regla y deja de ser una excepción, ello significa que el comité ya no funciona, y que pueda decirse que el comité ha dejado de ser tal comité. En todo caso, lo que importa es entender por qué el principio de mayoría representa la línea divisoria entre comités y no comités o, si se quiere, entre comités que funcionan y comités que funcionan mal.

Mientras que los comités dan una aplicación útil a la intensidad desigual de las preferencias, la regla de la mayoría no lo hace y, en el peor de los casos, la contrarresta. Este es el primer aspecto en el que están reñidas las decisiones de comité con las decisiones de mayoría. Pero también lo están en otro aspecto importante. *Las decisiones adoptadas por comité son de suma positiva.* Y lo mismo no puede decirse de aquellas que se adoptan según el principio de mayoría. *El principio de mayoría es de suma cero*, es decir, arroja resultados de suma cero. Cuando tenemos que recurrir a este principio, la mayoría gana todo, la minoría pierde todo y puede decirse que la mayoría gana, respecto de lo que está en juego, lo que la minoría pierde. Las decisiones por comité y las decisiones adoptadas según el principio de mayoría difieren también en un tercer aspecto. El criterio de la mayoría impone una estructura dicotómica de opción tal que los votantes y los que toman la decisión se ven en cierto modo forzados a expresar su *primera preferencia*, y sólo su primera preferencia. Por el contrario, las decisiones mediante comités permiten *ordenaciones de las preferencias* y estimulan realmente acuerdos basados en segundas o terceras preferencias [28].

Volviendo a la diferencia principal, a la existente entre los resultados de suma cero y los de suma positiva, tengo que advertir que lo que es cierto en abstracto puede no serlo en todas las situaciones concretas. Como veremos en breve, el «juego de la mayoría» puede jugarse (en los parlamentos) de tal forma que no conduzca siempre a resultados de suma cero. No obstante, apenas es discutible el hecho de que el principio de mayoría *en cuanto tal* es un principio de suma cero. Cualquier grupo o colectividad que decide mayoritariamente: a) aborda cada problema como un problema aislado; b) que resulta, problema a problema, en una suma cero; que a su vez c) premia la

[28] Tal y como se entiende aquí, la primera preferencia no tiene que ser la más preferida, sino meramente aquella por la que se opta. Ciertamente, el orden en las preferencias puede explicarse de diversas formas. Entre los sistemas electorales, el voto único transferible (el sistema Hare) y el voto alternativo no toman en cuenta la expresión de segundas y terceras preferencias; y lo mismo puede decirse de los desempates de doble votación. Una técnica básica para obtener ordenaciones de las preferencias es el «criterio de Condorcet»: escoger el candidato o la propuesta que derrote a las demás en cómputos al modo de pares; sin embargo, no hay por qué entender las preferencias en pares; también pueden ser «canalizadas», es decir, descartadas una tras otra hasta que las dos soluciones más preferidas sean sometidas a la votación final. La literatura *ad hoc* apenas menciona, reveladoramente, el sistema de comité en conexión con la maniobrabilidad de las preferencias.

formación o estabilización de una mayoría que lo gana todo. Pero hagamos aquí una pausa y preguntémonos: ¿cómo es que las coaliciones ganadoras estables se ven alentadas por el voto mayoritario y no por el tipo comité de adopción de decisiones? Después de todo, también en un comité una mayoría de coalición considerará que merece la pena perdurar y ganar en todo siempre. Ciertamente cuando esto sucede, el comité dejará de funcionar como tal. Pero éste es un caso poco frecuente porque los miembros del comité tienen más que perder si destruyen su propio código operacional. Alianzas temporales, sí; coaliciones estables, no [28]. Una mayoría ganadora que siempre triunfa fomenta, en el seno de un tipo de comité de un grupo restringido, una minoría frustrada e intensa de perdedores habituales que probablemente tratará de retrasar el desenvolvimiento del proceso, optará por una actitud obstruccionista en lugar de cooperativa y, a la postre, incrementará los costes globales de las decisiones hasta un nivel insoportable. Con lo que, en último término, las «ventajas del comité» desaparecerían. Así que, ¿por qué no jugar todos tranquilamente en términos de reciprocidad?

Hasta ahora he considerado los comités de manera aislada. Pero cada comité se encuentra inserto en una red de comités: el *sistema* de comités. ¿Cómo funciona el sistema o, más detenidamente, cómo se coordinan e interrelacionan los comités pertenecientes al mismo *iter* o a la misma red? La coordinación se produce a través de un segundo mecanismo: *los pagos colaterales*.

Si tomo prestada de la teoría de los juegos la noción de pagos colaterales es para contrastarla con la de pagos o prestaciones internas. El mecanismo de compensaciones recíprocas diferidas al que he aludido hasta el momento puede también describirse como un mecanismo de *pagos internos* diferidos, es decir, de intercambios intragrupales. De donde se deduce que los pagos colaterales que tienen lugar entre una serie de comités son *pagos externos*, pagos realizados a grupos externos. Conviene, sin embargo, identificarlos como *pagos colaterales* porque se realizan a otros comités, a grupos de la misma clase que intervienen (con reciprocidad) en el mismo juego. Defino, por lo tanto, el «pago colateral» como la(s) concesión(es) que cada comité tiene que hacer a otros comités (en el mismo tipo de asuntos).

[29] Contradigo aquí la generalización de Ricker según la cual el proceso de las decisiones de los grupos es «invariablemente... un proceso de formación de coaliciones» (*The Theory of Political Coalitions*, p. 12). Una coalición es desde luego una «alianza», pero debe caracterizarse por cierto grado de estabilidad, pues tendría poco sentido decir que una coalición se forma y se deshace cada vez que surge un problema. De ahí que, según mi razonamiento, las coaliciones son alianzas estables y una posibilidad; otra posibilidad son las alianzas temporales; y tampoco cabe descartar el comportamiento atomizado.

Debería quedar claro asimismo que los pagos colaterales no tienen por qué ser negociados explícitamente. Es muy posible, desde luego, que dichos pagos entre comités adopten la forma de negociaciones laboriosas sobre intercambio de votos. Pero esto apenas puede ser considerado la clave diferenciadora de los pagos colaterales, considerados —como lo son— en cuanto *mecanismo de coordinación*. Cuanto mayor es la complejidad de la red (y lo es y mucho en las democracias), mayor es la necesidad de ajustes automáticos o cuasi-automáticos. Esto significa que la mayoría de los pagos colaterales no se negociarán de manera explícita, sino que se producirán en términos de *reacciones anticipadas*. Los comités, como los individuos, ignoran de antemano, implícitamente, las probables reacciones de las terceras partes afectadas por sus decisiones. Así que la anticipación de una reacción negativa retroalimenta un estado de indecisión o, de otra manera, la transformación de una decisión congruente en una decisión incongruente que pueda «satisfacer a todos». No presupongo, por lo tanto, que el mecanismo de coordinación intercomités funcione a satisfacción de todos. Sólo pretendo explicar su funcionamiento. La coordinación es el *telos*; pero la mayor parte del proceso puede describirse como un abrirse paso.

En resumen, un sistema de comité funciona, dentro de cada comité, sobre la base de compensaciones (o intercambios) recíprocos diferidos y, *qua* sistema, sobre la base de pagos colaterales guiados en gran medida por las reacciones anticipadas. Los pagos *internos* (compensaciones recíprocas) favorecen las decisiones unánimes y los resultados de suma positiva. Los pagos colaterales *externos* representan los costes, pero también la condición *sine qua non* de un proceso espontáneo (no impuesto) de ajuste y coordinación. Lo que hay que añadir es que los pagos externos no se circunscriben necesariamente a las fronteras de un sistema de comité. En la medida en que un sistema de comité comprende «comités representativos» que son responsables ante la voluntad popular, en una medida afín los pagos externos se extienden a este mundo más amplio. Pero sobre este tema volveremos después.

VIII.6 *Comités, participación y demo-distribución*

Los comités son, como mínimo, los órganos en los que se *forman* las decisiones y, con frecuencia, en última instancia, los que *toman* las decisiones en cualquier comunidad política y bajo cualquier régimen.

No obstante, el sistema de comités (subsistema) está moldeado por el sistema político al que pertenece. Así un sistema de comités que opera en una democracia adquiere caracteres propios. Con el fin de establecer comparaciones relevantes para nuestro propósito, podemos dejar de lado los comités que fornan parte de la maquinaria burocrática (también porque su número varía en función del alcance de la burocratización) y centrarnos en los comités que fundamentalmente se dedican, en múltiples ámbitos, a la formulación de las políticas. Bajo esta perspectiva, un primer rasgo es que en las democracias los comités proliferan bastante más que en las autocracias [30]. Una razón para ello es que, siempre que un cuerpo decisor se agranda en demasía, usualmente genera en su ámbito un grupo más pequeño, es decir, un comité que realmente prepara las decisiones que luego adopta el cuerpo más amplio. Esta multiplicación se presta a dos interpretaciones de signo contrario: o equivale a un desarrollo de anticuerpos y representa, por lo tanto, un desarrollo antidemocrático; o bien es perfectamente congruente con el desarrollo pluralista de la democracia. Si se acepta esta última opinión, puede decirse que la proliferación de los comités maximiza la democracia participativa, proporcionando nuevos lugares para «participación real».

El último argumento no carece de valor. Puesto que la participación no tiene otro significado «auténtico» que el de tomar parte en persona, si somos serios al respecto (como debería serlo la teoría de la democracia participativa), disponemos aquí del concepto más simple y más fácilmente operativo: la participación es una proporción que puede expresarse como una *fracción* y relacionarse con una *frecuencia* [31]. En un grupo de 10 cada uno toma parte, es decir, participa, como 1/10, y participa más cuanto más frecuentemente se reúne el grupo. En un grupo de 100 cada uno toma parte como 1/100, y así sucesivamente. A medida que el denominador aumenta, disminuye el peso o la porción de cada participante. Simultáneamente, aunque de forma menos segura e importante, cuando disminuye la frecuencia también lo hace la significación de la participación. De donde resulta que la participación es un tomar parte de manera notable, auténtica y efectiva sólo en pequeños grupos (y difícilmente más allá de los grupos de un tamaño de asamblea). Cuando hablamos de

[30] Wheare recuerda la explosiva expresión de Churchill: «Nos han invadido (los comités) al igual que los conejos invadieron a los australianos»; y su obra *Government by Committee* es una buena prueba de esa proliferación (aunque sólo sea en lo referente al «formar parte de comités» de la maquinaria británica de gobierno).

[31] Véase la discusión anterior de la democracia participativa, capítulo V, sección 6.

participación electoral y de participación de masas en general, estiramos excesivamente el concepto para que indique, más que otra cosa, una «participación simbólica», el sentimiento de estar incluido.

Así pues, hay pocas dudas de que los comités sean la unidad óptima de participación real (por encima y más allá de la pura demostración). De ello no se sigue, sin embargo, que sea posible satisfacer la demanda de democracia participativa sobre esas bases. Incrementar las ocasiones de participación aumentando el número de comités resuelve el problema del quién está en ellos. Pero, ¿y los excluidos? Obviamente, su problema no se solventa por el hecho de que los otros participen en su lugar; sólo puede resolverse en términos de *control*, en la medida en que ellos —la ciudadanía de la democracia— controlen los órganos que adoptan las decisiones. Nos vemos así remitidos a las técnicas representativas de transmisión controlada del poder como *el* medio para minimizar los riesgos externos. Al mismo tiempo, también hemos llegado a *la* característica distintiva de los sistemas de comité en las democracias: la existencia de comités que son *sensibles* y responsables ante la ciudadanía en general y, en este sentido, de comités representativos. En las democracias persisten y ciertamente aumentan. Pero este primer rasgo es bastante menos distintivo y transcendente que el hecho de que las democracias transforman el método de formación —el reclutamiento y la composición— de los comités. Con ello no quiere decirse que *todos* los comités estén compuestos por representantes provenientes de elecciones libres y de procedimientos electorales. En efecto, incluso en las democracias la mayoría de los comités no se reclutan de ese modo; hay grupos constituidos con propósitos específicos «representativos de» talentos y de competencia técnica. Pero un sistema de decisiones se parece a un sistema de tráfico en que puede ser controlado en unos pocos puntos estratégicos clave. Por lo tanto, la función de control puede satisfacerse con relativamente pocos comités de representantes —eminentemente el gobierno y las comisiones permanentes del parlamento— situados en los puntos de articulación apropiados.

Nuestra situación es ahora mejor para afrontar la cuestión fundamental: ¿cuál es la posición de un sistema de comités frente a un sistema democrático? Si se dramatiza la cuestión, equivale a preguntarse si los comités y la democracia son opuestos entre sí. Pero, en términos menos perturbadores, la pregunta es si los comités suponen una rémora para el progreso de la democracia, o bien si significan un apoyo en cualquier estadio de la democracia. Como se ha visto, los juicios sobre la democracia —sobre si existe y en qué grado— dependen del parámetro utilizado. Si se transcribe la democracia como poder del pueblo, es decir, si se entiende literalmente, nada se ajustará

nunca a ese significado. Cuando surge una situación difícil, el poder reside en su ejercicio, no en su atribución nominal. De ahí que la democracia literal tenga que ser el autogobierno literal [32]. Y el autogobierno literal puede medirse y hacerse operativo precisamente igual que la participación: es la proporción entre el gobierno de cada uno sobre los otros y, a la inversa, de «todos» sobre «cada uno». Aparentemente nos enfrentamos, en el macronivel, con la cuadratura del círculo. Pero, en lugar de desesperarnos, propongo un cambio de perspectiva.

Si bien es posible concebir las microdemocracias exclusivamente desde el punto de vista de los factores de su producción, y resolverse de ese modo en la noción de *demo-poder*, ello no es cierto, a mi juicio, en el caso de las macrodemocracias. La formación del concepto de las macrodemocracias y de su profundización es más fácil en términos de producto, de *demo-distribución* [33]. Por tanto, entiendo que lo que es susceptible de mejorar sustancialmente no es el desenlace cratológico del problema —más poder para el pueblo—, sino su resultado final: más igualdad en los beneficios y menor desigualdad en las pérdidas para el pueblo. Aunque los estudiosos sean reacios a reconocerlo, cada vez tratan menos sobre *quién* tiene el poder y se interesan de forma creciente en las recompensas y en las asignaciones, es decir, en los *efectos* de las decisiones del poder: quién consigue qué. Añádase que el pueblo suele ver bajo esta óptica los sistemas democráticos. Para la gente, el gobierno popular difícilmente significa que el pueblo deba hacerse realmente con el poder; más bien significa la satisfacción de las necesidades populares.

Pues bien, si se valora la democracia en términos de producto, un sistema de comités no resulta ser un anticuerpo que impide la profundización de la democracia, sino un sistema de adopción de decisiones que *sustenta las demo-distribuciones*. Esto es así, hay que repetirlo, partiendo de la premisa esencial de que los regímenes democráticos crean comités representativos (responsables y sensibles), situados en coyunturas estratégicas. Bajo estas condiciones los pagos colaterales traspasan los umbrales del comité y se convierten en *pagos externos*, o sea, en pagos que se extienden al universo de los representados. Por lo tanto, un sistema decisional de suma positiva vinculado al pueblo mediante el cordón umbilical de la representación es de

---

[32] Cuya imposibilidad se discute extensamente en el capítulo IV, sección 3.

[33] La distinción afecta a los extremos del *continuum* espacial, es decir, considero que la «microdemocracia» no sobrepasa el tamaño de la ciudad pequeña, mientras que la «macrodemocracia» se refiere a Estados a gran escala con una población territorialmente dispersa. Véase R. Dahl y E. R. Tufté, *Size and Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 1973).

suma positiva también en nombre del pueblo. El argumento no puede llevarse al extremo de implicar que por este camino nos acercamos a las equidistribuciones, o al óptimo de Pareto y menos aún a la interpretación preferida de Rawls [34]. Teniendo en cuenta las magnitudes en juego, mi argumento es solamente que un resultado de suma positiva beneficia a todos, o mejor, a todos en cuanto *agregado generalizado* —pero no a cada uno, no a cada uno en cuantía similar o al mismo tiempo [35]. Digo «demo-distribución» porque quiero significar eso y no otra cosa.

Aunque mi pretensión es modesta —asignaciones de suma positiva— no debe infravalorarse, especialmente si consideramos que el argumento no afecta exclusivamente al sistema de comités, sino también a los sistemas de adopción de decisiones en general y, en último término, a la política (definida como el conjunto maestro de las decisiones colectivizadas). Procedamos, pues, a extender el argumento a la teoría de las decisiones. Hasta el momento hemos visto que los sistemas de adopción de decisiones pueden dividirse en sistemas de suma positiva (para el grupo decisor y para el grupo externo) y de suma cero [36]. También se ha resaltado que los grupos de dimensiones superiores al tamaño de un comité se ven generalmente forzados a emplear reglas mayoritarias y que éstas, en principio, son de suma cero. Sin embargo, advertí previamente que el principio de mayoría no tiene por qué conducir en la práctica a una política de suma cero. Ahora debemos aclarar este tema y fundamentar hasta qué punto

---

[34] Una solución es un óptimo de Pareto cuando al menos una persona mejora y nadie empeora. Otra solución es la preferida de Rawls cuando da el máximo posible a aquellos que poseen menos. No me impresionan esas «soluciones». Respecto al principio de Pareto, cabe objetar que nunca podría realizarse un cambio de importancia sin perjudicar a alguien. En cuanto al principio de Rawls, coincido con la crítica de Dan Usher: «la doctrina según la cual nuestras nociones de lo justo y de lo injusto pueden racionalizarse mediante la referencia a la persona más pobre de una sociedad... es absurda... Tomada literalmente, significa que se considera más importante el más ligero deterioro en la condición de la persona más pobre que una mejora sustancial en el bienestar de millones de otras personas» (*The Economic Prerequisite to Democracy* [New York: Columbia University Press, 1981], p. 149).

[35] Esta fórmula tiene en cuenta la advertencia de Douglas Rae que dice que «la democracia política establece límites numéricos de desagrado, pero no promete más que eso» (*American Political Science Review*, marzo, 1971, p. 119). Efectivamente, mi razonamiento no se basa en presunciones sobre el binomio «necesidad-satisfacción» popular.

[36] Debería estar claro a estas alturas por qué mi distinción no está vinculada (como en la teoría de los juegos) a la establecida entre juegos de suma variable y juegos de suma constante. A la larga, y a medida que pasamos de los grupos decisores a los grupos externos, las presunciones *a priori* de suma constante desvirtúan el ajuste real de las construcciones de suma cero y de suma positiva.

las reglas mayoritarias coinciden con un sistema decisional de suma cero e, inevitablemente, resultan en ganancias o pérdidas de suma cero.

El principio de mayoría implica resultados de suma cero en los siguientes casos: a) elecciones (votación de cargos); b) referenda; y c) siempre que una mayoría concreta es relativamente estable y cristalizada. Esto es así por dos razones: la naturaleza instantánea y aislada de la decisión (en el caso de elecciones y de «referenda») y la naturaleza de la mayoría en cuestión (debe ser «concreta» y «cristalizada»). La implicación es que el principio de mayoría *no* arrojará resultados *globales* de suma cero si se dan conjuntamente dos condiciones: a) una sucesión continua de decisiones sometidas a b) mayorías concretas, cíclicas, relativamente fluidas o fluctuantes (coaliciones inestables, si se quiere). Inclusive en estas circunstancias, cada decisión es, sin duda, de suma cero; pero probablemente el proceso arroje en el total compensaciones de suma positiva entre las mayorías cambiantes [37]. Téngase también presente que el complemento de una serie continua de decisiones debe ser no sólo un grupo concreto, sino también un grupo institucionalizado (como se definió anteriormente): en esencia un grupo del tamaño de un comité, o bien una asamblea del tipo de un parlamento. No servirán las asambleas ocasionales multitudinarias o ingobernables, a las que asisten públicos distintos. Así pues, bajo circunstancias especiales la regla de la mayoría no es una regla de suma cero. En la práctica, y en el ámbito de la política democrática, esto equivale a decir que si bien los parlamentos se rigen, por necesidad, por el principio de mayoría, la adopción de decisiones por el parlamento puede resultar a la larga de suma positiva a) si sus mayorías son cíclicas; b) si una mayoría parlamentaria es permeable (a las demandas de la oposición) y c) carece de disciplina o muestra escasa unión. Por otra parte, cuando dichas circunstancias no se dan, o cuando el contexto de la decisión está aislado, la regla de la mayoría *es* de suma cero.

Es hora de recapitular y de concluir. Está claro, espero, que el sistema ideal de adopción de decisiones tendría que satisfacer los siguientes requisitos: a) dar la misma importancia o el mismo peso específico a cada individuo; b) conferir el mismo peso a las intensidades iguales (de preferencia); c) equilibrar adecuadamente los resultados de suma positiva y de suma cero; d) minimizar los riesgos externos; e) minimizar los costes de la adopción de decisiones. La simple enumeración transcrita basta para mostrar que no existe principio,

[37] Este punto lo examina, en relación con la distinción entre mayorías «predominantes» y mayorías «de contrapeso», R. D'Alimonte, «La regla de la mayoría, la estabilidad y la equidistribución», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1 (1974).

regla o sistema de adopción de decisiones capaz de empezar a satisfacer todas esas exigencias [38]. Lo que sucede es que cada unidad aplica las reglas de adopción de decisiones que le son connaturales y factibles. Estas unidades pueden reducirse a las siguientes:

— los comités,
— las asambleas institucionalizadas, y
— cualquier colectividad de voto disperso [39].

Los comités rehuyen la regla de la mayoría, buscan acuerdos unánimes a través de pagos internos diferidos y se adaptan al mundo externo o incorporan sus demandas por la vía de los pagos colaterales. Las asambleas institucionalizadas, en cambio, tienen que regirse por la regla de la mayoría pero, en el transcurso del tiempo, pueden o no arrojar resultados de suma cero según sea la rigidez de sus mayorías. Las colectividades de voto disperso se caracterizan —aparte de su tamaño— por el hecho de que un universo disperso es incapaz de interactuar y de negociar con los votos: cada uno elige u opta por su cuenta. Esta unidad es claramente residual y se distingue por los siguientes rasgos: cada actor solamente puede votar; su voto se expresa problema por problema; sólo cuenta si se añade a alguna mayoría ganadora; y los resultados son siempre y necesariamente de suma cero. Dicho en pocas palabras: las colectividades de voto disperso no pueden negociar ni alcanzar acuerdos.

Conviene precisar dos puntos. En primer lugar, el hecho de que no se defina a las colectividades de voto disperso en función de su número no implica que los umbrales de la dimensión sean irrelevantes. En efecto, si el número no sobrepasa el tamaño de una asamblea, la colectividad dispersa puede reunirse; mientras que una colectividad está necesariamente dispersa (en términos de sus características) más allá de las dimensiones de una asamblea. El segundo punto afecta a la diferencia entre las dos clases relevantes de la categoría: las elecciones generales y los referenda. En el primer caso, el cuerpo electoral en sentido amplio elige a una persona o partido, que se ve así legitimado para adoptar decisiones en su nombre. De esta forma, aunque

[38] Véase, *contra*, Buchanan y Tullock: «el proceso de convenir ayudas mutuas entre políticos proporciona el modelo general para analizar las diversas reglas de realización de opciones» (*The Calculus of Consent*, p. 123). Mi conclusión, en cambio, es que no existe tal modelo general.

[39] Omito otras unidades identificables, tales como grupos generalmente pequeños o asambleas ocasionales (no institucionalizadas), porque los primeros no son susceptibles de ningún código operativo preciso y las últimas carecen totalmente de reglas.

los resultados electorales son en sí mismos de suma cero, el acto de votar es un voto para un cargo, que se proyecta en una serie de *procesos*, que puede llegar a ser (en el parlamento pero, especialmente, en los comités) de suma positiva. En breve, el acto de votar no es un acto final, independiente. En cambio, los «referenda» son terminales. En este caso, los votantes no eligen electores, sino que deciden un problema y de ese modo lo cierran. Por lo tanto, los «referenda» son definitivamente de suma cero y no pueden conducir de ninguna manera a un juego de cooperación [40].

Puesto que mi estudio se ha centrado en la primera de las unidades —el comité— y dado que el sistema de comités ha sido rara vez evaluado, parece conveniente intentar realizar una evaluación. Hay mucho que decir en favor de los comités. Para empezar, solamente los grupos pequeños cuyos miembros están directamente en relación y que disponen de un código operacional muy flexible (compensaciones recíprocas que pueden diferirse), permiten una elaboración discutida y «razonada» de las decisiones. De ahí que los comités: a) puedan pretender ser la unidad óptima de formación de las decisiones. Además, los comités: b) no sólo dan cuenta de la intensidad desigual de las preferencias, sino que la utilizan eficazmente. Y si se consideran los «comités de representantes», entonces el sistema de comités se enriquece con estas otras características: c) permiten una reducción drástica de los riesgos externos (de opresión), sin incremento o con un aumento mínimo de los costes de las decisiones; d) arrojan resultados de suma positiva para la colectividad en general (demo-distribución). Por último, pero no en último lugar, las minorías sustantivas (étnicas, religiosas o de otro tipo), que son inexorablemente derrotadas cuando las decisiones se someten al voto mayoritario, encuentran en los comités el lugar en el que e) sus reivindicaciones preferidas más intensamente pueden llegar a ser aprobadas.

Este elogio no debería perder de vista las limitaciones del sistema. En esencia, la otra cara de la moneda es que los resultados de suma positiva conducen básicamente a un cambio incremental [41]. Un cambio rápido o crucial se enfrenta a alternativas claras afirmativas o negativas, y por ello demanda decisiones de suma cero. Debería quedar

[40] No puedo analizar ahora la tipología de los «referenda» y mucho menos en su funcionamiento real. Respecto a esto último, véase D. Butler y A. Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978). En el cap. V, sección 7, expongo mi objeción en teoría a la «democracia de referéndum».

[41] Sobre el incrementalismo, la obra de C. E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment* (New York: Free Press, 1965) sigue siendo un análisis clásico.

claro, por lo tanto, que no supongo que deba preferirse siempre que sea posible una política de suma positiva a una política de suma cero. Por otra parte, dado que el principio de mayoría no puede dar debida cuenta de la intensidad desigual de preferencias, y teniendo presente hasta qué punto su puesta en práctica se ve importunada y afectada por el factor intensidad, se deduce en principio que: a) cuando deban utilizarse las reglas de la mayoría se haga con pleno conocimiento de sus defectos; y b) que debería recurrirse a tales reglas *faute de mieux*, a falta de algo mejor, o cuando haya que sancionar a cualquier precio un cambio de acontecimientos. Puesto que no parece existir un solo sistema de elección óptimo, el próximo paso consistirá en evaluar en qué puntos se convierten en contraproducentes el exceso de gobierno por comité y el exceso de gobierno por mayoría.

VIII.7 *La democracia consociacional*

Responder en abstracto sobre el punto de equilibrio adecuado entre los procedimientos decisionales de suma positiva y los de suma cero es muy difícil. Más fácil resulta si traemos a colación la distinción de Arend Lijphart entre «democracia según la regla de la mayoría» y «democracia consociacional» [42]. De acuerdo con Lijphart, la democracia mayoritaria es tan sólo una clase de democracia, la inspirada por el modelo de Westminster [43]; pero existe otra clase, la democracia consociacional, en la que «el gobierno de consenso conjunto sustituye al gobierno de la mayoría», y cuyos principios de funcionamiento («las grandes coaliciones, el veto mutuo, la proporcionalidad y la autonomía de los segmentos») se apartan claramente del principio mayoritario [43]. No cabe duda de que los «dos modelos» de democracia de Lijphart representan una contribución destacada a la teoría empírica de la democracia y de que su argumentación a favor del modelo con-

[42] Véase A. Lijphart, *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (1968; 2.ª ed., Berkeley: Universidad of California Press, 1975); y «Tipologías de sistemas democráticos», reimpreso ahora parcialmente en *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press, 1977). En su más reciente obra, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984), Lijphart cambia la «democracia consociacional» por la «democracia de consenso». Pero no adoptaré esta nueva denominación porque podría, aun sin pretenderlo, transmitir la idea de que el modelo mayoritario de Westminster no está basado en el consenso. Véase también la crítica de la regla de la mayoría de Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies*.

[43] Lijphart, «Regla de la mayoría *versus* democracia en las sociedades profundamente divididas», *Politikon*, diciembre, 1977, p. 118. Este artículo resume bien su posición.

sociacional tiene fuerza y carece de fallos cuando afirma que las sociedades segmentadas y profundamente divididas no pueden basarse en la regla de la mayoría; dichas sociedades sólo pueden optar entre ser democracias consociacionales o no ser democracias en absoluto.

En enfoque decisional que aquí se ha seguido es evidentemente paralelo a la tesis de Lijphart y puede servirle de apoyo. Pero también apunta algunas correcciones de dicha tesis. Pero antes de nada debo progresar en mi propio razonamiento hasta llegar a emular el de Lijphart. Hasta este momento me he referido a las minorías intensas en general, suponiendo que pueden ser realmente muy pequeñas porque su condición definitoria es la intensidad, y sólo la intensidad. La teoría de la democracia consociacional se fija, en cambio, en minorías étnicas, lingüísticas y religiosas que son no sólo minorías considerables, sino también *minorías divididas*. Quiero decir, minorías definidas (y mantenidas) por una particular estructura de las escisiones; se trata, en efecto, de escisiones que se acumulan, se refuerzan y específicamente producen «un aislamiento» [44]. Estas minorías derivadas de la escisión no afectan al esquema de mi análisis, pero no cumplen aún el requisito de la «intensidad» (si no son intensas, son sólo una reconstrucción del observador, sin consecuencias relevantes en el mundo real). Entonces, la diferencia es que las minorías basadas en la división son intensas —cuando lo son— derivadamente, es decir, debido a que en principio son minorías étnicas, lingüísticas y religiosas que se autoidentifican partiendo de esos criterios, y se consideran agraviadas o amenazadas en su querida identidad. Esta diferencia da lugar a otra, consistente en que los asuntos que suscitan la intensidad de las minorías escindidas se conocen de antemano y están, al menos en el fondo, perfectamente delimitados. Con ello quiero hacer notar que, si bien las minorías escindidas suelen ser grandes minorías, su comportamiento es mucho más predecible que el de las minorías reducidas unidas exclusivamente por su intensidad. Y en este punto mi argumentación confluye con la de Lijphart.

En este contexto, y como primera observación, pondría el énfasis en la naturaleza ideal o polar de la distinción entre democracia mayoritaria y democracia consociacional. Lijphart, en cambio, resalta la na-

[44] La característica del «aislamiento» es, a mi juicio, muy importante para la teoría de la democracia consociacional, dado que las escisiones acumulativas pueden tanto maximizar el conflicto como minimizarlo. Lo cual se apunta en Sani y Sartori, «Polarización, fragmentación y competencia en las democracias occidentales», en Daalder y Mair, eds., *Western European Party Systems*, especialmente, pp. 331 y 337. Nótese además que mi razonamiento no trata de las «minorías clasistas», para lo cual remito a mi capítulo «De la sociología de la política a la Sociología Política», en S. M. Lipset, ed., *Politics and the Social Sciences* (New York: Oxford University Press, 1969), especialmente pp. 75-87.

turaleza empírica y empíricamente obtenida de esos tipos o clases, y al hacerlo corre el peligro de exagerar su posición. Para empezar, el contraste está empíricamente superado por el hecho de que no existe democracia real que se rija *de modo absoluto* por la regla de la mayoría. La práctica constitucional inglesa (las convenciones de la constitución) se basa en el *respeto de los derechos de la minoría*, seguramente tanto e incluso más que un conjunto de democracias que no están inspiradas en el modelo de Westminster. Por lo tanto, hay que señalar forzosamente que identificar pura y simplemente cualquier democracia con la regla de la mayoría es sólo expresarse de un modo abreviado, o de otra forma es un error. Si la democracia ha de sobrevivir como tal, la regla de la mayoría en cuestión es siempre una regla limitada de la mayoría. Y mi análisis del código operacional de los comités pretende mostrar que la limitación de la regla de la mayoría es no sólo un principio establecido por las convenciones de la constitución, sino también, y en gran parte, un subproducto del *modus decidendi* de tipo comité. Así que el hecho es que en todas las democracias la mayor parte de las decisiones no son mayoritarias, no son decisiones de suma cero.

El contraste está algo acentuado empíricamente también en lo que se refiere al otro extremo, es decir, respecto a la democracia consociacional. Lijphart habla de un «veto mutuo o veto de la minoría» y afirma: «aquí la regla de la minoría negativa sustituye a la regla de la minoría» [45]. Estas expresiones podrían comprender también el *liberum vetum* practicado, y con abuso, en las dietas polacas de los siglos XVII y XVIII. Es verdad que Lijphart matiza la práctica del veto en la que está pensando, identificándola con el principio de la «mayoría concurrente» de Calhoun. Pero entonces la formulación de Calhoun —en la cual el veto es una amplicación y no el principio fundamental— es quizás mejor [46]. Lijphart lleva además un poco más lejos su argumento consociacional cuando apunta que «la mayor velocidad

[45] «Regla de la mayoría *versus* democracia en las sociedades profundamente divididas», *Politikon*, p. 118.

[46] Véase J. C. Calhoun, *A Disquisition on Government* (1851). «La mayoría concurrente» de Calhoun consiste en «proporcionar a cada interés o sector de la comunidad la posibilidad de *negarse* (el subrayado es mío) a lo que los otros pidan... Es este poder negativo, el poder de impedir o detener la acción del gobierno —llámese, veto, interposición, anulación, freno o contrapeso del poder—, el que de hecho forma la constitución... Es realmente el poder negativo el que hace la constitución; y el positivo, el que forma el gobierno. Uno es el poder de actuar; el otro, es el de impedir o detener la acción. Ambos, combinados, forman gobiernos constitucionales». (Véase en J. M. Anderson, ed., *Calhoun: Basic Documents* [Carroltown: Bald Eagle Press, 1952], p. 51.) Aunque Lijphart nos recuerda a Calhoun, la cita muestra que la argumentación del último es fundamentalmente constitucional.

y determinación del gobierno mayoritario son más aparentes que reales» [47]. Si esto es así, y admito que lo sea, es porque el gobierno mayoritario no lo es tanto como pueda parecer o porque el consociacionalismo no es tan consociacional ni está tan basado en el veto como se nos dice.

Personalmente lo expresaría del siguiente modo. Primero, en algunos países las reglas mayoritarias pueden afrontar la «intensidad», mientras que en otros las reglas sobre las decisiones tienen que someterse y adecuarse a las intensidades. Segundo, los tipos «democracia mayoritaria» y «democracia consociacional» representan dos formas típicas de establecer un equilibrio entre la política de suma cero y la política de suma positiva. Tercero, en un *continuum* cuyos extremos polares son «siempre "mayoritarianismo"» y «nunca "mayoritarianismo"», es probable que las democracias concretas sean más mayoritarias cuanto más consensuadas, homogéneas (culturalmente), y no segmentadas (en su estructura divisoria), y menos mayoritarias (es decir, consociacionales) cuanto menos se den esas características. Dicho de forma algo distinta: aunque siempre nos encontramos con una combinación de decisiones mayoritarias y no mayoritarias, las proporciones varían en respuesta a esta pauta: cuanta mayor es la presencia de minorías intensas es menos aconsejable y menos factible democráticamente una acción de gobierno de suma cero.

En fin, y para concluir, muchas y aun la mayoría de las decisiones no son producto de la regla de la mayoría (incluso cuando se vota y se computan los votos) ni de la regla de la unanimidad (incluso cuando las decisiones son unánimes). No son una ejecución de la regla de la mayoría entendida literal y estrictamente, porque ante una oposición intensa y minorías intensas, las mayorías hacen generalmente concesiones, suavizan las aristas y hacen cumplir, en su caso, una voluntad mayoritaria «moderada». Por otra parte, las decisiones unánimes y cuasiunánimes de los comités no derivan en modo alguno de la regla de la mayoría, ya que su elemento caracterizador, el veto, no desempeña ningún papel en el código operacional de las compensaciones recíprocas diferidas. Es posible expresarlo así: la variable de la intensidad crea un área intermedia de adopción de decisiones que no es predominante o estrictamente mayoritaria, y sin embargo no puede decirse que transforme la regla de la mayoría en una regla de la minoría sustantiva. Más bien cabe afirmar que cuanto más acentuada es la incidencia del factor intensidad, mayor es el número de no decisiones o mayor el número de decisiones de tipo comité.

---

[47] *Politikon,* p. 123. Sin embargo, Lijphart matiza este aserto refiriendo su aplicabilidad al futuro (véase *Democracy in Plural Societies*, pp. 50-52).

VIII.8 *Un epílogo sobre el coste del idealismo*

Se habrá observado que en este capítulo ya no se seguido el hilo de los precedentes, a saber, la contraposición entre lo «ideal» y lo «real», entre la democracia prescriptiva y la democracia descriptiva. Ello se debe a que he centrado mi análisis en los *mecanismos reales* de la adopción de decisiones, abstracción hecha de los rasgos y de las motivaciones personales —idealistas o no— de los que las adoptan. Asimismo, me he ocupado más de la política «invisible» que de la «visible» —más de los hechos que de las palabras— y, por lo tanto, presumiblemente, de un ámbito en el que la retórica de la política importa poco. También es posible encontrar idealistas auténticos en torno a una mesa de comité; pero la mayoría de los idealistas de palabra, de los demagogos y de los populistas que dejan oír su voz durante los debates preelectorales se tornan notablemente prácticos cuando su comportamiento carece de resonancia pública y en condiciones de invisibilidad en el seno de los comités. De modo que cuanto más nos aproximamos a la adopción concreta de las decisiones reales, más cercanos percibimos entre sí a los políticos realistas y a los políticos idealistas.

¿Significa lo expuesto que pretendo concluir en clave realista? En cierto modo sí, pero por motivos *ad hoc*. Una vez que hemos discutido extensamente sobre el elemento prescriptivo y el papel de los ideales, así como sobre la visión realista de la democracia, ahora que nos acercamos al final conviene evaluar si la teoría actual de la democracia adolece más de los defectos y descuidos idealistas o de los realistas.

El talante predominante en los años sesenta y setenta está bien descrito, creo yo, en la obra *El coste del realismo* [48]. Realmente, el título lo dice todo: transmite el mensaje de que nuestra teoría de la democracia sufre de una sobredosis de realismo, y por ello de una insuficiencia de idealismo. Como dice resumidamente su autor, «el coste del realismo ha sido el práctico abandono de la que ha sido la función *moral* distintiva de la política y del gobierno democráticos» [49]. Analizaré primero la introducción de la moralidad en la cuestión para plantear después la pregunta complementaria: ¿cuál es el *coste* actual *del idealismo*?

Para clarificar los términos, hay que precisar que las normas, las prescripciones y los ideales no tienen que ser ni coincidir con el reino

---

[48] Lane Davis, «El coste del realismo. Reformulaciones contemporáneas de la democracia», *Western Political Quarterly*, marzo, 1964.

[49] *Ibid.*, p. 38. Las cursivas son mías: pero Davis repite en la página 43: «el corazón de la democracia clásica es el fin moral.»

de la ética. Los ideales morales son un subgrupo, y muy específico, de los ideales en general. Asimismo es innecesario asociar «la democracia clásica» con un propósito moral. La democracia clásica en cuestión es sólo la democracia griega; y dado que los antiguos griegos no habían separado todavía la ética de la política, de la religión, de la economía y de otros sectores de la vida social, calificar la democracia de los antiguos como comunidad política moralmente ordenada puede inducir a equívocos. En tercer lugar, uno se ve obligado a preguntarse si los demócratas que hablan de una «función moral» del gobierno o de la política se dan cuenta de lo que ello implica. Conseguir la separación entre el reino de Dios y el reino del César conllevó interminables sufrimientos y derramamientos de sangre; una separación que también implica que el reino de la ética no es el reino de la política y, concretamente, que la tortura, la persecución y el asesinato políticos no pueden ser legitimados ni redimidos por un propósito moral. Así pues, introducir la moralidad en la política es parecido a jugar con fuego —como hemos descubierto demasiado bien desde que Hegel teorizó un «*ethos* político», *Sittlichkeit*. Tanto el fascismo como el nazismo encontraron la *Sittlichkeit* hegeliana muy conveniente; y cuando los totalitarismos marxistas reclaman para sí la misión de crear un hombre nuevo, el «hombre bueno» a cualquier precio, su inspiración no es la ética de Kant sino el Estado ético de Hegel. Dios nos releva, pues, de las funciones morales de *gobierno*.

Indudablemente, la democracia tiene o debería tener *fundamentos morales*. Pero, presentado así, el caso es muy distinto [50]. Y el hecho de que esos fundamentos se hayan debilitado paulatinamente difícilmente es achacable a los realistas. Desgraciadamente, la «pérdida de la ética» refleja una tendencia histórica prolongada que las generaciones actuales se han limitado a heredar. Los fundamentos morales de cualquier comunidad política libre tienen relación con el sentido del *deber*, con el entendimiento de que los derechos conllevan obligaciones, y con la comprensión de que tiene un valor y una recompensa el hacer las cosas «a cambio de nada», gratis. No existen las comidas gratis, pero sí que puede uno dar libremente, como si se actuara *amore Dei*. Pero el deber, el hacer algo por nada y las acciones de esa índole se han visto erosionadas por una visión económica de la política. Y, siendo así, yo suscribo la opinión según la cual la crisis actual de la democracia es en gran medida una crisis de los fundamentos éticos.

[50] Véase, por ejemplo, J. H. Hallowell, *The Moral Foundations of Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1954). Véanse también los importantes escritos de Reinhold Niehbur.

Que no haya, por lo tanto, malentendido alguno sobre cuál es mi postura respecto al tipo de relación entre la política y la ética.

Como iba diciendo, cuando hablamos del aspecto normativo de la política no estamos hablando necesariamente de prescripciones morales. Dado que no todas las normas son normas éticas, el empleo de la forma *debería* no nos sitúa inmediatamente en la esfera de la ética. Pero, desde luego, la línea divisoria entre la política y la ética depende sustancialmente de cómo definamos la moralidad. Con ese fin, es mejor dejar de lado formas de expresión como «moralidad política», moralidad social, ética profesional y similares. Y puesto que ya he manifestado mi aversión hacia la *Sittlichkeit* hegeliana (aunque no culpo a Hegel del mal uso ni de las consecuencias no queridas de su filosofía moral), nos queda, fundamentalmente, la ética de Kant; y yo establecería la línea divisoria entre la política y la ética partiendo de criterios kantianos: el reino de la moralidad es el reino de las «acciones desinteresadas» [51]. Sin embarago, es la distinción weberiana entre *Gesinnungsethik* y *Verantwortungsethik*, entre los principios éticos seguidos sin tomar en consideración las consecuencias y una ética responsable de las consecuencias [52], la que mejor apoya el punto de separación entre la ética y la política. Kant nos dejó planteada una cuestión penosa: ¿debemos decir la verdad a un moribundo? Según el criterio de Weber, la respuesta de la *Gesinnungsethik* es que efectivamente deberíamos hacerlo, mientras que la de la *Verantwortungsethik* es que podemos no hacerlo. Es cierto que, cuando digo que los criterios de Weber establecen adecuadamente una línea divisoria entre la ética y la política, estoy forzando la letra (quizás menos el espíritu) de las palabras de Weber; pues él habló de dos tipos de «moralidad». Yo, en cambio, sugiero que existe una sola ética, la *Gesinnungsethik*. Cuando se trata de *Verantwortung*, es decir, de las responsabilidad por las consecuencias, nos movemos en otra esfera en la que hay que contar con los medios y con nuestro posible comportamiento como animales políticos y no *exclusivamente* como animales morales, como individuos que viven en una *polis* y no aisladamente.

En términos kantiano-weberianos, está claro que nuestras democracias adolecen de una falta de base moral y atraviesan una «crisis

[51] El significado kantiano se pierde cuando «interés» se hace sinónimo de cualquier «motivación». Kant no pretendía decir «acciones sin motivación», sino que las acciones morales no están motivadas por criterios egoístas, utilitarios o referidos al yo. Desde esta óptica, la ética utilitaria es el origen de la no ética de nuestro tiempo.

[52] Véase Max Weber, *Politik als Beruf*, 2.ª ed. (München, 1926), pp. 55 y siguientes, trad. en *From Max Weber* (New York: Oxford University Press, 1946).

moral» [53]. Desde todos los sectores sociales se advierte al ciudadano de nuestras democracias que debería ser «racional», que debe analizar racionalmente su propio interés y que su conducta política, si es racional, debería ser como su comportamiento económico. ¿Puede aceptar esto una persona con una mente ética? ¿Qué relación guarda la ética con una imagen del hombre que le presenta —no de hecho, sino normativamente— como un egoísta calculador? Esta cuestión no parece preocupar a los idealistas actuales ni a los «valorativistas» (que propugnan una ciencia política «evaluativa») más que a los realistas. No pongo en tela de juicio su buena fe cuando pretenden expresar preocupaciones éticas, pero la pregunta sigue siendo: *¿sobre qué ética se basa esa pretensión?* [54]. En cualquier caso, aquí la cuestión es si la corriente «idealista» de la política puede atribuirse el mérito de intentar restablecer fundamentos éticos dignos de ese nombre. En mi opinión, ése sería un mérito considerable, pero es algo que no cabe concederle. Así que si es justo preguntarse ¿cuál es el coste del realismo?, también lo es preguntarse paralelamente ¿cuál es el coste del idealismo? Aunque he planteado estas preguntas desde diversos ángulos a lo largo de la exposición [55], ahora me propongo extraer las debidas conclusiones partiendo del marco analítico utilizado en este capítulo. Desde esa base, las tendencias propias de nuestra época serían las siguientes:

1. El abandono totalmente injustificado y peligroso del problema de los *riesgos externos*.
2. La confusa percepción de los *umbrales dimensionales*, que afecta tanto a los costes de la adopción de decisiones como al cambio desde el gobierno de comité (por así decirlo) al gobierno de mayoría.
3. El énfasis sobre *una política más visible*, frente a sus ámbitos escasamente visibles, sin comprender muy bien las implicaciones.

[53] Este es el sentido de la crítica de Solzhenitsyn de la cortesía occidental (en su Discurso de la ceremonia de graduación en Harvard, 1978), y en gran parte la idea que los refugiados del Este tienen de nuestras democracias. Vuelvo a tratar de la crisis de la pérdida de la ética en el cap. XVI, sección 1.

[54] Las obras de C. B. Macpherson (*Democratic Theory*, pero también *The Political Theory of Possessive Individualism* [Oxford: Clarendon Press, 1962]) son ilustrativas de un ímpetu y enfoque morales; pero estoy perdido cuando trato de detectar su ética.

[55] Me refiero a la utilización y a la mala utilización de los ideales (cap. IV, secciones 4-5 y 7), a la discusión de la democracia participativa (cap. V, sección 7) y a la polémica antielitista (cap. VI, secciones 7-9).

4. La hipertrofia de aquellas áreas en las que penetra la política, y que después son *politizadas*.
5. Un primitivismo democrático simple que propugna la democracia directa y participativa *contra* el control y la representación.

Como puede verse fácilmente, las dos primeras acusaciones plantean problemas que deberían ser abordados por la teoría de la democracia realista, es decir, descriptiva. La falta de preparación ante los riesgos externos se revela perfectamente en la decadencia del constitucionalismo *garantista* (protector) frente al crecimiento exponencial del potencial del poder. El ataque conductista al institucionalismo y al denominado formalismo ha ido demasiado lejos. Podemos discutir sobre si una constitución es más o menos eficaz —con todo, es mejor tener una buena constitución que una mala, y yo me atrevo a añadir que prefiero tener la constitución de mi lado [56]. Respecto a la segunda acusación, me limitaré a dejar constancia de que nuestra manera irresponsable de manejar el asunto de los límites dimensionales, sin explicar los costes de las decisiones o de los defectos de la regla de la mayoría, queda bien ilustrada por la forma devastadora de adaptación de las demandas de participación en la mayor parte de Europa entre los años sesenta y los setenta: mediante la transformación de los comités en cuasiparlamentos, en cuerpos sobredimensionados de escasa funcionalidad.

Respecto al tercer punto —el problema de la visibilidad—, el campo realista lo ignora o lo pasa por alto, y en el otro extremo, entre los idealistas, no se entiende correctamente o se saca de quicio. Es un punto que necesita elaboración y del que hasta ahora sólo me he ocupado tangencialmente, apuntando que la visibilidad escasa es muy importante para el código operacional de los comités. Sin duda, la democracia exige aparentemente transparencia, requiere que la casa del poder sea una casa de cristal. La base racional de ello —que es distinta de la moral— es que una mayor visibilidad permite un mejor control, reduciendo así los riesgos externos. Y efectivamente es así, y supone que incluso si la visibilidad entraña costes decisionales más elevados, éstos pueden estar justificados. Pero la moneda tiene otra cara. Como sabemos por experiencia personal, la misma persona se comporta de muy distinta manera cuando pasa de un contexto de escasa visibilidad a otro en el que la visibilidad es mayor; y esto significa que el factor visibilidad puede mejorar, pero también deformar el comportamiento. Por ejemplo, la visibilidad distorsiona cuando

[56] Sobre el constitucionalismo y la protección del Derecho, véase el cap. II de esta obra.

impone «la venta de la imagen» en detrimento del «comportamiento responsable». Además, la visibilidad puede intensificar los conflictos, si no los crea; tanto es así que la *eliminación de la visibilidad* es la forma más práctica y más utilizada para disminuir las tensiones. En las sociedades polarizadas, o profundamente divididas, la paralización se evita precisamente en la medida en que los pactos se logran en condiciones de rigurosa invisibilidad. Si pasamos de la política interior a la exterior, el aforismo «acuerdos públicos abiertamente alcanzados» da incluso peores resultados. Ciertamente, podemos pedir la transformación del póquer en otro juego; pero no podemos pedir que un jugador descubra sus cartas mientras los otros sigan jugando al póquer. Teniendo todo en cuenta, si se presenta el elemento «mayor visibilidad», como en realidad se viene haciendo, como una panacea universal, probablemente causará bastantes más daños que los que repara. En la medida en que la visibilidad dificulta un comportamiento responsable, estimula la venta de imagen y la demagogia, intensifica el conflicto, conduce a una paralización de las decisiones o, en política internacional, a la derrota, en la misma medida es posible afrontar los riesgos externos utilizando otros medios y mecanismos de control. Y ello sin mencionar que la eficacia del proyector disminuye con su difusión. Demasiada visibilidad sobre demasiadas cosas dificulta la visibilidad.

Las dos últimas acusaciones guardan relación, en cambio, con los «costes del idealismo». Permítaseme abordarlas rápidamente. Para empezar, ¿cómo deberíamos entender la expresión *hipertrofia de la política*? Como se indicó al principio, las decisiones están colectivizadas por los decisores «soberanos» a los que se ha confiado el monopolio legal de la fuerza. He tratado, en general, de los riesgos y los costes de las decisiones colectivizadas. Pero la noción también contribuye a señalar la diferencia entre la *extensión de la política* y la *politización*. Cada vez más decisiones pueden ser colectivizadas y ser sometidas —en un sistema democrático— a la autoridad del parlamento, aunque su ejecución se «despolitice»[57]. La política puede impregnarlo todo —a tenor con la argumentación—, pero, si eso ocurre, no toda la política está politizada[58].

[57] El ejemplo principal es la independencia del poder judicial ideado para separar la formulación de las leyes (de los parlamentos) de su aplicación. El mismo problema plantea la demanda de una administración profesional «neutral» protegida frente a la colonización partidista.

[58] Sólo a los puros efectos dialécticos acepto que la política cala en todo. Como afirma enérgicamente Heinz Eulau en relación con el aserto que dice que «la enseñanza de la ciencia política es en sí misma un acto político», esta proposición es «teóricamente trivial, empíricamente falsa... moralmente errónea». Véase «La politización de todo», en V. Van Dyke, ed., *Teaching Political Science* (Atlantic Highlands: Humanities Press, 1977), p. 55. Esto es así, *inter alia*, porque «para que la proposición sea teóricamente válida y empíricamente aceptable, debe poder demostrarse su falsedad mediante la evidencia contraria», mientras que «la polémica de la politización de todo... siempre es cierta y su negación falsa» (pp. 56-57). Eulau apunta también que «si todo es político, nada es político... Aunque pretende ser "teórica", la concepción de la política como algo inmanente y universal a toda acción humana es solamente una tautología monstruosa... vacía de sustancia» (p. 58). Creo que ésta es una crítica correcta.

No existe acuerdo respecto a si la expansión de la política es necesaria y beneficiosa. Menos discrepancia existe, sin embargo, sobre los respectivos méritos y deméritos de la politización; y mi argumento se refiere concretamente a la *politización de la política*.

Cuando la política penetra en un campo determinado puede ser para bien —como en el supuesto de que un ciudadano apático se interese, se informe y participe— o para mal. ¿Cuándo es para mal? En dos casos: a) cuando la política se exaspera, es decir, la política de violencia, intimidación, intolerancia y discriminación ideológica; y b) cuando penetra bajo una de esas formas (incluso en la más leve) en el poder judicial, en el ejército, en la administración y en las instituciones de enseñanza. Y, aunque mi esquema analítico tiene poco que ver con aquello que causa la exasperación de la política, sugiere algunas advertencias respecto a su contención. La primera es que no deberían crearse tan alegremente como se hace nuevos electorados para instituir nuevos cuerpos nombrados por elección. Aparte de si se valoran adecuada y atentamente los costes decisionales, la cuestión siguiente es si lo que penetra —vía electoral— es solamente política en su sentido inocuo o positivo, o si se trata de la politización en su faceta más indeseable y con todos sus defectos acumulados.

El último punto, en esencia, es que si se concibe la democracia participativa como enemiga de la democracia representativa, y si aquélla socava realmente a ésta, me temo que ambas se encuentran en una situación comprometida. Pero esto necesita alguna elaboración. Como sabemos, la noción de democracia participativa puede cubrir un número de cosas diferentes, a saber: a) participación en términos de interés, atención, información y competencia; b) participación en apoyo de la «voz», esto es, seguida en términos de democracia de manifestaciones; c) compartir el poder, es decir, participación efectiva y real en la adopción de decisiones; d) una participación equivalente a una democracia directa verdadera. Así que, ¿qué es mala señal para qué?

En relación con el primer punto, todos estamos de acuerdo en que necesitamos desesperadamente ciudadanos más interesados y mejor informados. Pero el participacionista lleva este punto mucho más

allá de la recomendación expresada. Y aunque es justo decir que nadie ha comprobado hasta el final cómo se relaciona la «intensidad» con la información y, aún más, con el conocimiento y con la competencia, la culpabilidad de esa omisión recae especialmente en el idealista [59]. Culpabilidades aparte, la presunción de «que cualquiera que se compromete tiene una contribución positiva que hacer... es simple e impracticable... Hay tres tipos de personas: las que se comprometen y contribuyen; las que... apenas colaboran si es que lo hacen; y aquellas que, movidas por un impulso infalible hacia el error... causan al resto de la sociedad problemas, gastos y pesares» [60]. Dahrendorf, por su parte, apunta que «la participación permanente de todos en todo es de hecho una definición de la inmovilidad total... significaría una mezcla de debate teórico permanente y de falta de acción práctica permanente». En su opinión, que comparto, bajo el elogio sin paliativos de la participación, «el ciudadano está a punto de verse sobrecargado, de crear unas condiciones en las cuales inutilizaría el mismo principio que pretende establecer» [61].

Respecto al segundo punto —la democracia de las manifestaciones— cabe decir sencillamente que una mayor «voz» es beneficiosa, con tal de que la voz no se convierta en «violencia». Debemos detenernos, en cambio, en el tercer punto, que es también el más importante para el participacionista. Puesto que la «realidad» de la participación se expresa mediante una fracción, y puesto que apenas puede discutirse que su eficacia es óptima en los comités, una forma de incrementar la participación real es aumentar el número de los comités. Pero si se prosigue por esa vía, resulta que acaba produciendo los efectos contrarios de los buscados. Cuanto más numerosos sean los comités, más se demorará el *iter* decisional (costes de tiempo) y mayor será la incidencia de los pagos colaterales (hasta alcanzar el límite de la descoordinación total). Así, la proliferación de los comités alcanza rápidamente un techo más allá del cual todo lo que se gana en términos de compartir poder se pierde de manera desproporcionada en términos de eficacia y de eficiencia. Si las oportunidades de participación real compitieran con el número de pretendientes, se produciría el colapso de todo el sistema por el peso de las deseconomías de escala.

---

[59] Véase cap. V, especialmente sección 7.

[60] F. MacKinnon, *Postures and Politics: Some Observations on Participatory Democracy* (Toronto: University of Toronto Press, 1973), p. 8. Adviértase que el autor «cree en la democracia participativa» (p. IX).

[61] R. Dahrendorf, «La ciudadanía y más allá: la dinámica social de una idea», *Social Research*, invierno, 1974, pp. 691 y 692.

Nos resta la que he denominado «democracia de referéndum», concebida como una democracia directa diaria en la que la ciudadanía se sienta ante un vídeo y pretendidamente se autogobierna, apretando un botón cada vez que se le plantea un problema. Qué bonito... y qué mortal. Dado que en los referenda no se escoge a personas, sino que se deciden problemas de manera inmediata, sus virtudes dependen estrechamente, para empezar, del estado de información y del nivel de competencia de grandes masas de público. Como dijo Rousseau, el pueblo desea un bien que con frecuencia no llega a captar. Y el mundo de Rousseau era inconmensurablemente más simple e inteligible que el nuestro. Tanto que incluso los expertos —científicos de la política y economistas— se ven impotentes para entenderlo. Así pues, la idea de que el gobierno de nuestras sociedades fantásticamente complejas, frágiles e interrelacionadas, pudiera confiarse a millones de *voluntades separadas*, obligadas a decidir al azar, con un *instrumento de suma cero*, es una prueba monumental del abismo de infracomprensión que nos amenaza.

Concluyo. Al margen de la mencionada reducción al absurdo, en conjunto me parece que estamos tratando de alcanzar objetivos totalmente desproporcionados, indebidamente aislados y ciegamente perseguidos, y que por consiguiente estamos creando —mínimamente— una sobrecarga totalmente inmanejable y siniestra. Lo más inquietante de las cinco tendencias antes referidas (*vid.* p. 300) es precisamente la confusión mental dentro de la que se producen. ¿Podemos entender la política sin comprensión alguna de los riesgos y de los costes, del gobierno por comité y del gobierno por mayoría, de la importancia de las dimensiones y de la naturaleza de los resultados? No lo creo; sin embargo, poco se dice o hace al respecto. Estamos empezando a darnos cuenta —en las democracias prósperas— de que vivimos por encima de nuestras posibilidades. Pero, igualmente, estamos —lo que es más grave— *viviendo por encima y más allá de nuestra inteligencia*, por encima del entendimiento de lo que estamos haciendo. Cuanto más nos comprometemos en reconstruir el cuerpo político, más me asalta el sentimiento intranquilizador de que somos aprendices de brujo que transformamos la política en un gigantesco juego de suma cero, o de suma negativa —un juego en el que estamos abocados a perder.